Recht und Verwaltung im Gemeindefinanzwesen des Kantons Graubünden

INAUGURAL-DISSERTATION

ZUR ERLANGUNG

DER WÜRDE EINES DOKTORS DER RECHTE

DER

HOHEN JURISTISCHEN FAKULTÄT

DER

UNIVERSITÄT FREIBURG (SCHWEIZ)

VORGELEGT VON

JOSEF VIELI, lic. jur.

von **Rhäzüns** (Graubünden)

ZÜRICH ◻ 1912

Dissert.-Druckerei Gebr. Leemann & Co.

Stockerstr. 64

Recht und Verwaltung im Gemeindefinanzwesen des Kantons Graubünden

INAUGURAL-DISSERTATION

ZUR ERLANGUNG

DER WÜRDE EINES DOKTORS DER RECHTE

DER

HOHEN JURISTISCHEN FAKULTÄT

DER

UNIVERSITÄT FREIBURG (SCHWEIZ)

VORGELEGT VON

JOSEF VIELI, lic. jur.
von **Rhäzüns** (Graubünden)

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

ZÜRICH □ 1912
Dissert.-Druckerei Gebr. Leemann & Co.
Stockerstr. 64

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41545317_0075

Inhaltsverzeichnis.

I. Einleitung.

1. Umfang und Arten der Gemeinden 1
2. Die Gemeindeverwaltung 8
3. Die Staatsaufsicht 11
4. Allgemeine kommunale Verwaltungsorganisation . . . 13

II. Gemeindefinanzbedarf.

1. Im Allgemeinen 17
2. Nach den verschiedenen Verwaltungszweigen 21
   a) Schulwesen 21
   b) Armenwesen 24
   c) Strassen- und Eisenbahnwesen 27
   d) Forst- und Bauwesen 29
   e) Alp-, Weid- und Landwirtschaftswesen 34
   f) Feuerpolizei- und Feuerwehrwesen 35
   g) Sanitätswesen 37
   h) Ortspolizei 40

III. Die Deckungsmittel des Gemeindebedarfs.

1. Das Gemeindevermögen
   a) Im Allgemeinen 42
   b) Das Grundstockvermögen 45
   c) Die Erträgnisse des Gemeindevermögens (Nutzungen) . 49
   d) Vermögenserwerb der Gemeinde gemäss Erbrecht, Verfügungen von Todes wegen und Schenkungen . . . 56
2. Gemeindegebühren 58
3. Beiträge 63
4. Gemeinwerke (Gemeindedienste) 66
5. Gemeindesteuern
   a) Allgemeines 69
   b) Die direkten Steuern 75
   c) Die indirekten Steuern 87
   d) Spezialsteuern 96
6. Subventionswesen 99
   a) Schulwesen 99
   b) Armenwesen 105

c) Strassenwesen 107
d) Forst- und Bauwesen 108
e) Grundvermessung und Bodenverbesserungen . . . 111
f) Feuerwehrwesen 113
g) Sanitätswesen 114
7. Grenzen der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde und ausserordentliche Deckungsmittel 116
IV. Das Gemeindeschuldenwesen 120
V. Das Rechnungswesen.
a) Im allgemeinen 125
b) Das Budget (Voranschlag) 127
c) Rechnungsführung und Rechnungslegung 134
d) Rechnungs- oder Finanzkontrolle 137

Quellen.

1. Botschaften der Regierung an den Grossen Rat und Grossratsprotokolle.
2. Bundesverfassung und Bundesgesetzgebung.
3. Gemeindeordnungen und Statute.
4. Jahresberichte der Regierung und der Gemeinden.
5. Kantonsverfassung und Kantonsgesetzgebung.
6. Rekurspraxis des Regierungsrates des Kantons Graubünden 1894 bis 1902, bearbeitet von Nationalrat Dr. J. Schmid, 1905.

Literatur.

Gengel A., Die Selbstverwaltungskörper in Graubünden, Chur 1902.

Fient G., Abhandlungen über die bündnerische Gemeinde in den bündnerischen Monatsblättern und im schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung.

Wettstein Walter, Die Gemeindesteuern in der Schweiz. Bericht im „Premier Congrès intern. des sciences administratives" à l'Exposition univ. et intern. de Bruxelles 1910, 1—4, pag. 1—16.

— Zur Gemeindefinanzreform im Kanton Zürich, 1908.

Steiger J., Grundzüge des Finanzhaushaltes der Kantone und Gemeinden, Bern 1903.

Schollenberger, Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweiz. Kantone (1. Band, Abschnitt 4: Die Gemeinden), Zürich 1900.

Schanz, Die Steuern der Schweiz, Stuttgart 1890.

Näf E., Das Verwaltungs- und Rechnungswesen der Gemeinden in der Schweiz, Bern 1899, Zentralblatt für schweiz. Staats- und Gemeindeverwaltung.

Blodig Herm., Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, Wien und Leipzig 1894.

Mayer O., Deutsches Verwaltungsrecht, Leipzig 1895.
Stengel v., Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes in 2 Bd., Freiburg i. Br. 1890.
Seydel v., Bayerisches Staatsrecht, Bd. 1—7, München 1880.
Eheberg, Finanzwissenschaft, 9. Aufl., 1908.

Abkürzungen.

B.-V. = Bundesverfassung.
B.-G. = Bundesgesetz.
K.-V. = Kantonsverfassung.
N.-G. = Niederlassungsgesetz.
R.-P. = Rekurspraxis, J. Schmid.
Z.-R. = Bündn. Privatrecht.
Z.-G.-B. = Schweiz. Zivilgesetzbuch.
B.-E. = Bundesgerichtliche Entscheide.

Vorwort.

Die Wahl des vorliegenden Themas aus dem Gebiete des Verwaltungsrechtes meines Heimatkantons bedarf wohl keiner besonderen Rechtfertigung. Der Finanzhaushalt der bündnerischen Gemeinde ist bisher noch keiner systematischen Bearbeitung unterzogen worden. Einem systematischen Studium dieser Materie bereiten sich aber insofern manche Schwierigkeiten, als die rechtsbildenden Faktoren zum grossen Teile der Autonomie der Gemeinden angehören, wodurch notwendigerweise eine völlig gleichförmige Gestaltung des kommunalen Finanzwesens ausgeschlossen ist. Andererseits sind auch die Meinungen geteilt über das rechtliche Verhältnis der politischen Gemeinde zur Bürgergemeinde, obwohl gerade der Finanzhaushalt da und dort Veranlassung gibt, mit diesem Verhältnis zu rechnen. Die Arbeit beschränkte sich wesentlich auf den Haushalt der politischen Gemeinde; mit demjenigen der Bürger- oder Kreisgemeinde wollte sie sich nicht besonders beschäftigen, umsomehr musste der völlig anders gestaltete Haushalt der Kirchgemeinde ausser Betracht fallen.

Ich benutze noch die Gelegenheit, an dieser Stelle für die freundliche Anregung zur Behandlung des vorliegenden Themas Herrn Professor Dr. U. Lampert den verbindlichsten Dank auszusprechen; ferner danke ich auch den Herren Nat.-Rat Raschein, Nat.-Rat Schmid und Janett, den verehrlichen Gemeindevorständen und allen jenen, die durch ihr wohlwollendes Entgegenkommen bei der Beschaffung von Gemeindestatuten und sonstigem Material mir freundliche Dienste erwiesen haben.

Rhäzüns, Dezember 1911.

Der Verfasser.

I. Einleitung.

1. Umfang und Arten der Gemeinden.

Mit dem kantonalen Gesetz vom 1. April 1851 wurde die öffentlich-rechtliche Organisation und Verwaltung in Graubünden auf eine neue Grundlage gestellt. Gemäss der früheren Einteilung des Kantons in Hochgerichte, Gerichte und Gemeinden war die Bedeutung der letzteren eine untergeordnete, indem sie im wesentlichen nur Aufgaben ökonomischer Natur zu erfüllen hatten. Mit der Neueinteilung des Kantons in Bezirke, Kreise und Gemeinden auf Grund des erwähnten Gesetzes wurde das Hauptaugenmerk auf eine Neugestaltung der Gemeinde gerichtet. Sie sollte nun die Grundlage der Verwaltung werden. Dies erfolgte durch die Verfassung von 1854, gemäss welcher die Verwaltung, bestehend aus Forst-, Schul- und Armenwesen, niedere Polizei, sowie Geschäfte politischer Natur auf die Gemeinde übertragen wurden. Den Kreisen verblieb der übrige Teil politischer und administrativer Angelegenheiten, während das Gerichtswesen auf die Kreise und Bezirke verteilt wurde.

Die nun neugeschaffene Gemeinde tritt uns hier, und zwar einheitlich als Bürgergemeinde entgegen. Diese Bürgergemeinde erwies sich aber bald infolge des in der Bundesverfassung von 1848 ausgesprochenen Grundsatzes der Freizügigkeit als zu eng. In der Bundesverfassung von 1874 wurde dann vollends die Notwendigkeit der Erweiterung der Bürger- zur politischen Gemeinde festgesetzt.

In Wirklichkeit hatte sich aber diese Neugestaltung vor 1874 schon in vielen Gemeinden in selbständiger Weise vollzogen. Durch ein kantonales Gesetz von 1872 über Feststellung der politischen Gemeinde wurde dieselbe definiert als diejenige staatliche Korporation, welche Territorialhoheit besitze; zugleich wurden auch gewisse Verwaltungsangelegenheiten auf sie übertragen. Mit der Bundesverfassung von 1874 (Art. 43) wurde materiell die Grundlage für die heutigen Verhältnisse geschaffen. Der betreffende Artikel lautet: „Der niedergelassene Schweizerbürger geniesst an seinem Wohnorte alle Rechte der Kantonsbürger und mit diesen auch alle Rechte der Gemeindebürger. Der Mitanteil an Bürger- und Korporationsgütern sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten sind jedoch hiervon ausgenommen, es wäre denn, dass die Kantonalgesetzgebung etwas anderes bestimmen würde."

Auf Grund dieser bundesrechtlichen Bestimmung von 1874 erfolgte im gleichen Jahre der Erlass des heute noch geltenden kantonalen Niederlassungsgesetzes, worin die Rechte und Pflichten der Niedergelassenen und der Bürgergemeinde geregelt werden. Die rein bürgerlichen Rechte und Befugnisse, auf ein Minimum eingeschränkt, sind im Art. 16 des erwähnten Gesetzes in vier Hauptpunkten zusammengefasst. Darnach beschliesst die nur aus Bürgern zusammengesetzte Gemeinde:

a) Ueber die Aufnahme (Anerkennung und Beurkundung) ins Bürgerrecht (und die mit derselben eventuell festzusetzende Einbürgerungstaxe).

b) Ueber das Armengut und die ausgeteilten Gemeindegüter (Löser).

c) Ueber die Veräusserung von Gemeindeeigentum.

d) Ueber die Festsetzung der von den Niedergelassenen zu entrichtenden Taxen für den Mitgenuss an den Gemeindeutilitäten.

Für die Praxis sind einzelne dieser Befugnisse nun allerdings nicht besonders genau umschrieben. So musste erst durch Rekurspraxis entschieden werden, dass Verfügungen, wie Konzessionserteilungen zu gewissen Bodennutzungen, zur Benutzung einer Wasserkraft für eine lange Zeitdauer (grossrätlicher Rekursentscheid vom Jahre 1885), die ihrem Wesen nach einer Veräusserung gleichkommen, in die Kompetenz der Bürgergemeinde gehören.

Was nun über diese rein bürgerlichen Angelegenheiten hinausgeht, fällt in den Kompetenzkreis der politischen Gemeinde. Nach dem bisher Behandelten zu schliessen, scheint die Annahme fast unmöglich, dass nun plötzlich die Bürgergemeinde gegenüber der politischen Gemeinde nur als ein Organ der letzteren oder als nicht öffentlich-rechtliche Korporation fortexistieren soll.[1])

Vor allem steht fest, dass heute die aus Bürgern und Niedergelassenen gebildete politische Gemeinde die Grundlage der lokalen öffentlich-rechtlichen Organisation und Verwaltung ist. Daneben ist aber die Annahme der Fortexistenz der Bürgergemeinde als selbständige öffentlich-rechtliche Korporation berechtigt, und zwar

---

[1]) Nach A. Gengel, S. 62 ff., ist die Bürgergemeinde eine selbständige Korporation mit bestimmtem, staatlichem Zwecke, jedoch ohne Bestandteil der staatlichen Organisation zu sein. Durch die Fürsorge für das bürgerliche Armenwesen werde sie zum ökonomischen Armen-Unterstützungsverband der politischen Gemeinde. Demgegenüber vertritt Fient in verschiedenen Abhandlungen über die bündnerische Gemeinde in den „Bündnerischen Monatsblättern“ und im „Schweizer. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung“ mit der allerdings nicht immer konsequenten regierungsrätlichen Rekurspraxis die Auffassung, dass die politische Gemeinde nur eine erweiterte Bürgergemeinde sei, und infolgedessen nur eine Gemeinde, die politische, anerkannt werden könne. Diese sei daher auch Eigentümerin des gesamten Gemeindevermögens. Für gewisse Funktionen seien aber die Bürger allein, gleichsam als ein besonderes Organ der politischen Gemeinde, zu stimmen berechtigt. R.-P. 1, 49, 322.

deshalb, weil ihr die begrifflichen Voraussetzungen zu einer solchen zukommen.[2]) Sie hat zunächst einen selbstständigen, von dem der politischen Gemeinde verschiedenen Zweck und Berechtigungen, und ihre eigenen Organe, da sie neben der Bürgerversammlung als oberstes Organ, für ihre Funktionen besondere Verwaltungsorgane (Bürgerrat oder Bürgervorstand) aufstellen kann.[3])

Sodann kommt ihr auch eigene Finanzgewalt (Steuerhoheit) zu.[4]) Worin der Zweck der Bürgerkorporation besteht, ist bereits durch obige Aufzählung der den Bürgern obliegenden Aufgaben gesagt. Durch den öffentlich-rechtlichen Charakter dieser Funktionen, wie die Aufnahme ins Bürgerrecht und die Besorgung des bürgerlichen Armenwesens u. s. w.; sodann andererseits die gesetzmässige Schöpfung ihrer Organe verleiht ihr den Charakter einer öffentlich-rechtlichen Korporation, und zwar als Bestandteil der öffentlich-rechtlichen Organisation des Staates. Ob man nun diese Bürgerkorporation Bürgergemeinde nennen will, oder nicht, hat nicht viel auf sich. In Art. 40, Abs. 9 der Kantonsverfassung von 1892 heisst es zwar: „Die Ausübung der den Bürgergemeinden und bürgerlichen Korporationen allein zustehenden Befugnisse und Rechte bestimmt das Gesetz.“ Die Verfassung redet demnach von Bürgergemeinden und der Verfassungsartikel, welcher über die Gemeinde handelt, beruht auf der Zweiteilung der Gemeinden.[5]) Wenn die Bürgerkorporation auch nicht in dem Sinne eine Gebietskörperschaft ist, wie die politische Gemeinde — eine gewisse Beziehung auf das Gemeinde-

[2]) Mit Bezug darauf kann auf das Rechtsgutachten des Prof. M. Huber in Zürich: „Ueber die Rechtsnatur der sogenannten Bürgergemeinde nach zürcherischem Recht“, 1908, als einer äusserst gründlichen Untersuchung dieser Art verwiesen werden.

[3]) Uebergangsbestimmungen zum N.-G. von 1874, Art. 5.

[4]) Vgl. S. 80, Die Gemeindesteuern, R.-P., 244, 240, 260.

[5]) R.-P., 1.

gebiet hat sie immerhin auch — so ist das nicht ausschlaggebend, da Gebietshoheit nur Voraussetzung der politischen Gemeinde ist.

Mehrmals wurden Anläufe gemacht, das in obiger Verfassungsbestimmung angekündigte Gesetz zu erlassen, aber weil es sich um eine der heikelsten und schwer zu regelnden Materien handelte, ist es bis auf den heutigen Tag und zwar nicht zum Vorteile der Bürgergemeinden noch nicht erschienen. Man musste sich daher mit der Regelung im Niederlassungsgesetz begnügen. Die Praxis hat zudem stets die Kompetenz der Bürgergemeinde restriktiv interpretiert, weil man sich auf die geschichtliche Entwicklung berief, gemäss welcher die Vermutung eher für die Kompetenz der politischen Gemeinde spricht. Die rechtliche Natur der Bürgergemeinde als selbständige öffentlich-rechtliche Korporation kann auch dadurch nicht berührt werden, dass da und dort aus der Terminologie der kantonalen Gesetzgebung leicht auf die Existenz einer Gemeinde zu schliessen wäre. Wenn es beispielsweise heisst, dass die Erträgnisse des Gemeindevermögens zur Bestreitung der Gemeindebedürfnisse dienen sollen, so hat man damit, abgesehen von bestimmten gesetzlichen Ausnahmen (Armengut und festausgeteilte Gemeindelöser) die gesamten Erträgnisse des Gemeindevermögens verstanden, gleichviel, ob es der politischen oder Bürgergemeinde oder Fraktionen[6]) als öffentlich-rechtliche Korporationen zu Eigentum gehört. Desgleichen heisst es in § 6 des kantonalen Eisenbahngesetzes, dass die Gemeinden, deren Territorium zum Bau des vom Kanton durch Aktienbeteiligung unterstützten Schmalspurbahnnetzes berührt werden muss, gehalten sind, den zu diesem Zweck in Anspruch zu neh-

[6]) Die Fraktionen sind nicht selbständige Korporationen des öffentlichen Rechts, sondern nur integrierende Bestandteile der politischen Gemeinde, haben aber doch eine von der polit. Gemeinde abgeleitete genossenschaftliche Existenz für den ihnen zugewiesenen Wirkungskreis.

menden Gemeindeboden etc. unentgeltlich abzutreten. Die Auffassung der Rekurspraxis ist immer die gewesen, dass die politischen wie Bürgergemeinden hiezu verpflichtet sind. —

Als eine Wirkung dieser neuen Gemeindeverhältnisse ist auch die Frage von Bedeutung, in welchem Rechtsverhältnis die Bürgergemeinde zu dem Gemeindegut steht: Gehört dieses Gut bezw. Finanzvermögen der Bürgergemeinde, oder der politischen Gemeinde zu Eigentum?[7]) Die kantonale Gesetzgebung hat diese Frage unberührt gelassen.

Mit der Gründung der politischen Gemeinde können demnach nur diejenigen Bestandteile des Gemeindevermögens eigentümlich auf diese übergegangen sein, die zur Lösung bestimmter Aufgaben als Fonde (Strassen-, Schulfonde etc.) oder Stiftungen ausgeschieden worden waren. Mit der Einreihung dieser Aufgaben in die Verwaltung der politischen Gemeinde wurde letztere auch das Rechtssubjekt dieser Vermögensbestandteile.[8]) Dies trifft selbstverständlich auch zu beim Verwaltungsvermögen. Die Bestandteile des Verwaltungsvermögens stehen eben ihrem Wesen nach schon im Dienste einer bestimmten Gemeindeaufgabe, so z. B. das Spritzenhaus mit den Löschgerätschaften, Absonderungshaus etc.; sodann sämtliche Werke, die mit Kantons- und Bundessubventionen erstellt worden sind. Die Frage kann nur gestellt werden beim freien Finanzvermögen.[9]) Gesetzt den Fall, es wäre die Auf-

[7]) Während A. Gengel, St. 64, das Eigentumsrecht der Bürgergemeinde an sämtlichen Gütern der Gemeinde, die ursprünglich Gemeindegüter waren, annimmt, ist nach der regierungsrätlichen Praxis, inkonsequent der Auffassung über die Rechtsnatur der Gemeinde, die politische Gemeinde Eigentümerin des gesamten Gemeindevermögens.

[8]) Bei Stiftungen (als Rechtssubjekte) jedoch war nur Angliederung an die politische Gemeinde möglich.

[9]) Hier kommt das Attribut der Bürgergemeinde als zugleich zivilistische Persönlichkeit in Betracht.

fassung die gewesen, die Bürgergemeinde in öffentlich-rechtlicher Hinsicht lediglich als ein Organ einer einheitlichen Gemeinde fortbestehen zu lassen ohne korporative Selbständigkeit, hätten die Bürgergemeindegüter, und zwar eigentümlich auf die politische Gemeinde übertragen werden müssen. Da aber die Bürgergemeinde, die früher Eigentümerin des gesamten Gemeindevermögens war, aus den oben angeführten Gründen als öffentlich-rechtliche Korporation fortexistiert, muss, soweit es sich um die abstrakte Eigentumsfrage handelt, die Bürgergemeinde auch weiterhin als Eigentümerin dieses Vermögens angesehen und behandelt werden. Nur die Annahme, dass die Bürgergemeinde Eigentümerin des Gemeindegutes ist, lässt die Bestimmung des Niederlassungsgesetzes, Art. 16, begreifen, wonach die Bürger allein über Veräusserung von Gemeindeeigentum zu entscheiden haben: Warum diese Bestimmung, wenn die politische Gemeinde Eigentümerin wäre. Ueber Vermögen, das der politischen Gemeinde gehört, hat auch die politische Gemeinde das Recht, zu verfügen.

Im übrigen hat man aber der Eigentumsfrage eine praktische Lösung gegeben durch die Bestimmung, dass der gesamte Ertrag des Gemeindevermögens zur Deckung der Gemeindebedürfnisse zu dienen bestimmt sei.[10])

Das einzige Gut, das der Bürgergemeinde gemäss der Fürsorge für das bürgerliche Armenwesen nicht nur eigentümlich, sondern auch dem Ertrag nach verblieben ist, betrifft das Armengut und die festausgeteilten Gemeindelöser.

Neben der politischen und Bürgergemeinde kommen noch die besonderen Gebilde der Fraktionen in Betracht.[11]) Sie sind genossenschaftliche Teilorganismen der

[10]) K.-V., Art. 40, Abs. 5, und V.-G., Art. 14.

[11]) Daneben auch noch besondere Privatrechtssubjekte, wie die privatrechtlichen bürgerlichen Korporationen.

politischen Gemeinde, also nicht Bestandteile der öffentlich-rechtlichen Organisation. Mehrere kleine Dörfer und Höfe, die früher selbständig organisierte Gemeindewesen waren, wurden nämlich bei der neuen Einteilung des Kantons zu einer Gemeinde vereinigt, um einer gesunden und kräftigen Ausgestaltung der Gemeinde als Grundlage der Verwaltung Rechnung zu tragen, jedoch unter Belassung eines gewissen örtlichen Interessenkreises, zur Selbstverwaltung in Abhängigkeit von der politischen Gemeinde und unter deren Aufsicht. So werden diesen Fraktionen unter Aufsicht der Gesamtgemeinde die selbständige Besorgung von Aufgaben, wie solche des Schul-, Begräbnis-, Feuerwehrwesens etc. überlassen. Auf Zuweisung derselben zur Selbstverwaltung haben aber die Fraktionen keinen öffentlich-rechtlichen Anspruch, sondern es hängt dies vom Ermessen der politischen Gemeinde ab, welche jedoch auch hier vom Grundsatze guter Gemeindeverwaltung sich leiten zu lassen hat.

Zur Bestreitung der notwendigen Mittel wird den Fraktionen dann auch eigenes Vermögen belassen, sowie das Recht auf Verleihung eigener Nutzungen.[12]) Das Finanzwesen dieser Fraktionen ist im übrigen ein Analogon zu jenem der Gemeinde.

Es würde für unser Thema zu weit führen, hier auch noch das Verhältnis dieser Fraktionen zur Bürgergemeinde bezw. ihre bürgerrechtliche Stellung, sofern sie früher selbständige Bürgergemeinden waren, zu behandeln. —

Die Gemeindeverwaltung.[13])

Bis zum Inkrafttreten der Kantonsverfassung von 1854 waren die Gemeinden in der Verwaltung ihrer Angelegen-

[12]) Vgl. unten, S. 62.

[13]) Eine eingehende Behandlung der Gemeindeverwaltung würde über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen; es kann hier vielmehr die Verwaltung der Gemeinden bezw. deren Aufgabenkreis nur nach seiner finanzrechtlichen Seite hin in Betracht kommen.

heiten nahezu souveräne Gemeinwesen. Sie unterstanden der obersten Landesbehörde, dem Grossen Rat, welcher die Oberaufsicht in Verwaltungs- und Landespolizeiangelegenheiten hatte. Aus diesem Recht heraus wurden zwar noch vor Inkrafttreten der Verfassung von 1854 einzelne Eingriffe in die selbstherrliche Regelung der Gemeindeangelegenheiten (Autonomie) notwendig. So wurde durch Grossratsbeschluss von 1836 die Abholzung von Wäldern an Strassen, Wuhren etc., wodurch eine vergrösserte Gefahr entstand, an die regierungsrätliche Bewilligung geknüpft. 1838 wurde durch ähnlichen Beschluss das gesamte Volksschulwesen dem Erziehungsrat als kantonale Behörde unterstellt, und Vorschriften erlassen, in Bezug auf Einrichtung und Verwaltung von Schulvermögen bezw. Fonde: Analog wurde eine Regelung des Armenwesens in den Gemeinden getroffen. Von grösserer Tragweite und durchaus notwendig war der Erlass des noch heute geltenden Gesetzes über Verwendung von Korporationsvermögen von 1848, welches jede Gemeinde und öffentlich-rechtliche Korporation verpflichtet, für ungeschmälerten Bestand ihres Vermögens besorgt zu sein.

In die Verfassung von 1854 wurden sodann mit Bezug auf die Gemeindeverwaltung im allgemeinen die folgenden grundsätzlichen Bestimmungen aufgenommen: Jeder Gemeinde steht das Recht der selbständigen Gemeindeverwaltung mit Einschluss der niederen Polizei zu. Sie ist befugt, die dahin einschlagenden Ordnungen festzusetzen, welche jedoch den Bundes- und Kantonsgesetzen und dem Eigentumsrechte Dritter nicht zuwider sein dürfen. Sie hat die Verpflichtung, für gute Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten, namentlich auch ihres Armen- und Schulwesens, zu sorgen, und die hiefür erforderlichen Behörden und Beamtungen aufzustellen. Unter Wahrung im übrigen selbständiger Gemeindeverwaltung hatten die Kantonsbehörden jederzeit das Recht zum Eingriff in die Autonomie der

Gemeinden, sofern immer den Verpflichtungen nicht Folge geleistet wurde. Hingegen war es äusserst schwierig, ohne namhafte Kontrolle, besonders in abgelegenen kleinen Bergdörfern, von Befolgung dieser Bestimmungen sich zu vergewissern. Man konnte erst dann etwa einschreiten, als man durch Beschwerden von Misswirtschaften in Gemeinden unterrichtet wurde, jedoch meistens zu spät! Es war daher begreiflich, wenn der Grosse Rat die notwendigsten Schritte tat, um die Zustände in allen Gemeinden zu regeln und zu heben, damit sie zur Lösung der ihnen übertragenen Aufgaben gewachsen seien. Die Bestrebungen, eine allgemeine Gemeindeordnung durchzubringen, scheiterten beim Volk. Man suchte daher auf anderem Wege zum Ziele zu gelangen, und bestimmte im Jahre 1865 durch Grossratsbeschluss in Ausführung der erwähnten Verfassungsbestimmungen: Zur Regelung der Gemeindeangelegenheiten ist jede Gemeinde verpflichtet, eine ihren Verhältnissen angepasste Gemeindeordnung aufzustellen. Solche haben zum mindesten Bestimmungen zu enthalten:

a) Ueber die Organisation und Kompetenzen der Gemeindebehörden.
b) Ueber die Gemeindeverwaltung, insbesondere über die Art und Weise der periodischen Rechnungsablage der Gemeindebehörden und Beamten an die Gemeinden.
c) Ueber die Art und Weise der Erhebung der Kommunalsteuern.
d) Ueber die Benutzung der Gemeindeutilitäten.

Dieser Grossratsbeschluss gilt noch heute in unveränderter Form. Wenn es auch lange gedauert hat, bis demselben Nachachtung verschafft werden konnte, so besitzen nun schon lange alle 224 Gemeinden solche Gemeindeordnungen, die allerdings mancherorts noch viel zu wünschen übrig lassen. Als Vorbild wurde in den meisten Fällen die von der Regierung ausgearbeitete unverbindliche Normalgemeindeordnung genommen. Nachdem ein Gesetz be-

treffend Regelung der Verhältnisse in Fraktionsgemeinden vom Volke verworfen wurde, hat die Regierung auch für Fraktionsgemeinden eine solche Normalgemeindeordnung aufgestellt. Ohne verbindlich zu sein, hat darin im wesentlichen die rekursrechtliche Auffassung der Regierung ihren Ausdruck gefunden.

Abgesehen von diesen Wegleitungen und Einschränkungen der Gemeindeautonomie hat diese fast in keinem Kanton der Schweiz den weiten Umfang noch beibehalten, wie in Graubünden. Die letzte revidierte Kantonsverfassung vom 2. Oktober 1892, Art. 40, enthält in der Hauptsache dieselben Bestimmungen, die bereits in der Verfassung von 1854 Aufnahme gefunden hatten.

Die Staatsaufsicht.

Aus dem Rechte und der Pflicht der Gemeinden einerseits, ihre Angelegenheiten innerhalb der gesetzlichen Schranken autonom zu regeln und für eine gute Verwaltung derselben zu sorgen, ergibt sich andererseits für die Oberaufsichtsbehörde das Recht und die Pflicht zur Kontrolle der Gemeindeverwaltungen. Die Oberaufsicht steht gemäss Art. 35 der Kantonsverfassung dem Regierungsrat zu und besteht darin:

1. In der Kontrolle der Gemeindeordnungen. Auf Grund des erwähnten Grossratsbeschlusses von 1865 bedarf jede Gemeindeordnung der ausdrücklichen Genehmigung des Regierungsrates, der festzustellen hat, ob sie einerseits den notwendigen gesetzlichen Inhalt haben und andererseits nicht den Bundes- und Kantonsgesetzen, sowie dem Eigentumsrechte Dritter zuwider sind. Die übrigen autonomen Statuten, wie Steuer- und Polizeiordnungen, mit Ausnahme der gesetzlich vorgeschriebenen Wald- und Feuerwehrordnungen, werden nicht geprüft.

2. In der administrativen Verwaltungskontrolle. Diese besteht darin, dass die Regierung ver-

möge ihres Aufsichtsrechtes entweder von sich aus, oder auf Beschwerde hin, Einsicht nimmt in die allgemeine und insbesondere in die Vermögensverwaltung der Gemeinden. Die Einsichtnahme erfolgt entweder durch einen Abgeordneten der Regierung, sog. Regierungskommissäre und Rechtskonsulenten, oder auch durch Intervention der Kreise.

3. In der administrativen Rechtskontrolle, welche sich äussert im Rekurs- und Beschwerderecht der Gemeindegenossen, sei es wegen Verletzung subjektiver Rechte, wie Eingriffe in wohlerworbene Rechte, sei es gegenüber Verfügungen der Gemeindebehörden, oder wegen Verletzung allgemeiner Grundsätze ohne direkte Berührung des Beschwerdeführers, z. B. Kompetenzüberschreitungen. Sie ist die wirksamste Kontrolle.

Für die Ordnung des Rechtsschutzes kommt als erste Instanz der Regierungsrat mit der Möglichkeit des Weiterzuges an den Grossen Rat in Betracht.

4. Schliesslich äussert sich die Kontrolle auch in dem Genehmigungsrecht für wichtige Rechtsgeschäfte. Eine solche Genehmigung muss von den Gemeinden eingeholt werden, z. B. für Holzverkäufe, oder zwecks Anlage von Gemeindegeldern, wenn sie keine vorschriftsgemässe ist, etc.

Die Staatsaufsicht hat endlich eine Stütze in der auf objektiver Norm beruhenden Verantwortlichkeit sämtlicher Behörden, Beamten und Angestellten der Gemeinden für ihre Geschäftsführung, sowie jener Personen, welche entweder nur provisorisch ein Amt bekleiden, oder eine vorübergehende amtliche Funktion übernehmen, wie z. B. Regierungskommissäre. Die Amtsverletzungen können derart sein, daß die Betreffenden strafrechtlich oder disziplinarisch und zivilrechtlich verantwortlich gemacht werden können.[14])

[14]) K.-V., Art. 44; Gesetz über die Verantwortlichkeit der Behörden, Beamten und öffentlichen Angestellten von 1903.

Die Folgen der Kontrolle für die Gemeinden können verschiedener Art sein. Sie können bestehen in Mahnungen und Verweisen, in Bussen und Exekutionen. Eine Exekution erfolgt dann, wenn die Regierung gewisse obligatorische, durch die Gemeinden aber vernachlässigte Aufgaben auf Kosten derselben ausführen lässt. Exekution erfolgt auch für den Eintrieb von Bussen oder anderer Administrativ-Forderungen, und zwar auf polizeilichem Wege und nicht durch Betreibung (Art. 64 der regierungsrätlichen Geschäftsordnung). An Stelle des Vollstreckungsgerichts nach dem zivilprozessrechtlichen Zwangsbetreibungsverfahren tritt die Verwaltungsbehörde mit dem Vollstreckungsbeamten.[15])

[15]) O. Mayer, I, S. 479.

Ueber Gemeinden mit ordnungswidriger Verwaltung, welche den Anordnungen der Intervenienten nicht nachkommen, oder aus Mangel an geeigneten Personen zur Verwaltung unfähig sind, wird von der Regierung die Kuratel (K.-V., Art. 40) verhängt. Während die gewöhnlichen laufenden Geschäfte von einem Kurator besorgt werden, unterliegen alle wichtigeren Verwaltungsgeschäfte der Genehmigung des Regierungsrates.[16])

Allgemeine kommunale Verwaltungsorganisation.

Mit Ausnahme jener Behörden und Beamten, die für einzelne Verwaltungszweige durch kantonale Gesetze schon bestimmt sind, ist es den Gemeinden freigestellt, wie sie ihre Behörden organisieren und wie sie die Kompetenzen auf dieselben verteilen wollen. Zum Teil hat man sich aber an die unverbindliche Normalgemeindeordnung, zum Teil auch, zumal in grösseren Gemeinden, an das Departemental-

[16]) Kurator und Regierungsrat wird eine analoge Stellung eingeräumt, wie gemäss den einschlägigen Bestimmungen des bünd. Z.-R. dem Vogt und der Vormundschaftsbehörde. R.-P., 7, 690, jetzt die einschlägigen Bestimmungen des Z. G. B.

system der Kantonsverwaltung angelehnt. Oberstes Organ der Gemeinde ist die Gemeindeversammlung: Von dieser werden in der Hauptsache die Gemeindebehörden, Beamten und Angestellten gewählt. Alle wichtigeren Gemeindeangelegenheiten werden ihr vorbehalten. Es steht ihr insbesondere zu: Die Beschlussfassung über Erlass und Abänderung der Gemeindeordnung und Spezialstatuten, über grössere Ausgaben, welche nicht zu den ordentlichen Ausgaben gehören, über Abschluss von wichtigen Verträgen, über Prozess- und Rekursangelegenheiten, Prüfung der Finanzverwaltung, Genehmigung des Büdgets und Festsetzung der Steuern, der Nutzungstaxen für die Bürger u. s. f.

Der Gemeinderat[17]) ist in jeder Gemeinde die ordentliche verwaltende und vollziehende Behörde. In der staatsrechtlichen Organisation sind die Gemeinderäte ausserdem noch Organe der Kantonsverwaltung. Sind Verwaltungszweige besonderen Kommissionen übertragen, so hat der Gemeinderat die Aufsicht über deren Verwaltung. Die Mitgliederzahl richtet sich in der Regel nach der Bevölkerung, sowie nach dem Umfang der Verwaltung. Die gewöhnliche Mitgliederzahl bewegt sich zwischen 3 und 7. Es gibt auch kleine Gemeinden, die sich mit zwei, Präsident und Aktuar, begnügen. Im letzteren Falle wird natürlich der Kompetenzkreis der Gemeindeversammlung einerseits, und derjenige des Gemeindepräsidenten andererseits grösser. Sämtliche Gegenstände, deren Erledigung der Gemeindeversammlung obliegen, müssen vorher vom Gemeinderat gründlich geprüft und begutachtet werden. Bis

[17]) Der Gemeinderat wird vielfach auch als Gemeindevorstand bezeichnet. Hingegen hat z. B. St. Moritz die Bezeichnung Gemeindevorstand für einen engeren Gemeinderat, ungefähr entsprechend dem Stadtpräsidenten in Chur, welcher mit der Gemeindekanzlei einen Teil der Geschäftsführung besorgt, als selbständiges Organ, nicht als Vorsitzender eines Kollegiums.

zu einem gewissen Betrage steht ihm auch die Beschlussfassung über notwendige Ausgaben, sowie über andere kleinere Vermögensangelegenheiten zu. Die Entschädigung für die Verrichtungen der Gemeinderatsmitglieder erfolgt teils durch eine fixe Besoldung,[18]) teils werden sie nach einem bestimmten Masstabe für die einzelnen Verrichtungen besonders vergütet. Gemäss einer Anzahl von Gemeindeordnungen zieht die Nichtannahme einer erstmaligen Wahl, sei es in den Gemeinderat oder auch in eine andere Beamtung, Bussen nach sich.[19])

Die Anwendung des Amtszwanges kann jedoch nur auf einer Zumutung zur Uebernahme eines Amtes beruhen, auf deren Weigerung, sofern diese nicht auf besondere Ablehnungsgründe gestützt ist, Nachteile, wie Bussen, gesetzt sind (R.-P. 333).

Der Gemeindekassier und der Aktuar oder Gemeindeschreiber sind bald selbständige Gemeindebeamte, bald sind sie Mitglieder des Gemeinderates.

Von einer Aufzählung der übrigen Gemeindebeamten und Angestellten (Bureaubeamte, Exekutionspersonal der Polizeiverwaltung) kann hier Umgang genommen werden, da sie bei den einzelnen Verwaltungszweigen Erwähnung finden. Das bisher Gesagte gilt von der politischen Gemeinde.

Oberstes Organ für die früher aufgezählten bürgerrechtlichen Angelegenheiten ist die Bürgerversamm-

[18]) Die fixe Besoldung der Gemeinderäte und zum Teil auch der Gemeindebeamten ist im grossen und ganzen nieder bemessen, durchschnittlich 10—50 Franken. Ganz vereinzelt kommen auch noch ganz unbesoldete Aemter vor. Vgl. Gengel, S. 96.

[19]) Die niedere Bemessunng der Besoldung und die gänzlich unbesoldeten Aemter, sowie auch die Anwendung von Amtszwangbussen für Nichtannahme einer Wahl beruhen auf der Auffassung, dass die Uebernahme gewisser Gemeindeämter in der Erfüllung einer moralischen Bürgerpflicht bestehe, und solche Aemter daher vornehmlich als Ehrenämter zu bezeichnen seien. O. Mayer, II, S. 208 ff.

lung. Ausserdem sind die Bürgergemeinden berechtigt, für ihre Zwecke besondere Verwaltungsorgane aufzustellen. Wo von diesem Rechte Gebrauch gemacht werden will, oder besser, wo hiezu eine Notwendigkeit besteht, wird ein Bürgerrat oder Vorstand gewählt, welcher dann zugleich auch die gesetzlich vorgeschriebene Armenbehörde bildet. Die Verwaltung der Bürgerlöser besorgt bisweilen ein Löservogt. In dem weitaus grössten Teil der Gemeinden sind besondere Verwaltungsorgane für die bürgerlichen Angelegenheiten überflüssig, da Bürger- und politische Gemeinden sozusagen identisch sind.

Die Fraktionen sind für die von der Hauptgemeinde auf sie delegierten Verwaltungszweige berechtigt, besondere Fraktionsvorstände bezw. Schulkommissionen (Schulvögte) etc. zu bestellen.

II. Gemeindefinanzbedarf.

Im Allgemeinen.

Zur Feststellung des Gemeindebedarfs ist erforderlich, die einzelnen Verwaltungsaufgaben der Gemeinde ins Auge zu fassen. Ihrer Rechtsnatur nach sind die Aufgaben der Gemeinde:

a) Pflichtaufgaben, d. h. solche, zu deren Erfüllung die Gemeinden durch die staatliche Gesetzgebung verpflichtet sind und verpflichtet werden können. Es sind keine Staatsaufgaben, da ihre Erfüllung eine besondere Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen voraussetzen und auch die Interessen der Gemeinde unmittelbar berühren. Sie sind aber auch nicht der ausschliesslichen Gemeindeautonomie überlassen, weil es notwendige, sowohl im Interesse des Einzelnen, als im Gesamtinteresse des Staates gelegene Aufgaben sind. Der Staat, sei es Bund oder Kanton, begnügt sich damit, die betreffenden Aufgaben als gesetzmässige Pflichtaufgaben zu erklären und überlässt im übrigen deren Ausführung innert den Grenzen der staatlichen Gesetzgebung der Automonie der Gemeinden. Davon zu unterscheiden sind Aufgaben der Staatsverwaltung, zu deren Erledigung der Staat sich von Gemeindeorganen und Beamten bedient.[1])

[1]) So sind gemäss Kantonsverfassung, Art. 40, Abs. 10, die Gemeindevorstände Organe der Kantonsverwaltung. (Als Organe der „Regierung“ kann man die Gemeindevorstände, wie es in dem be-

Da es sich bei den Pflichtaufgaben um mehr oder weniger regelmässig wiederkehrende und erzwingbare Auslagen handelt, erklärt sich auch die zu diesem Zwecke notwendige Büdgetaufstellung. Eine solche allein ermöglicht die richtige Beurteilung über die Erfüllung der Pflichtaufgaben, indem dem notwendigen Aufwand der Gemeinde ihre finanzielle Kraft und Leistungsfähigkeit gegenüber gestellt wird. Gestützt darauf kann dann auch eine Gemeinde auf dem Exekutionswege, sei es zur Einstellung in das Büdget, oder zur direkten Erfüllung gewisser Aufgaben verpflichtet werden. Zu diesem Wirkungskreise der Gemeinden gehören Aufgaben des Volksschul-, Armen-, Strassen-, Forst-, Landwirtschafts-, Feuerwehrwesen, und zum Teil auch niedere Polizei. —

Der Wirkungskreis der Gemeinden kann und darf aber sich nicht erschöpfen in der Besorgung der Pflichtaufgaben, da die erwähnten Verwaltungszweige und insbesondere die öffentliche Wohlfahrt der Gemeindeglieder, ein weites Gebiet selbständiger Betätigung den Gemeinden auferlegen. Diese selbständige freiwillige Tätigkeit der Gemeinden bildet:

b) den freiwilligen oder fakultativen Aufgabenkreis (kommunale Sozialpolitik). Es sind also Aufgaben, die über das vom Staate geforderte Mindestmass

treffenden Verfassungsartikel geschehen ist, wohl kaum bezeichnen, da die Regierung selbst nur ein Organ der Kantonsverwaltung ist.) Die Gemeindevorstände können zu jeder Zeit im Interesse der Kantonsverwaltung in Anspruch genommen werden, so insbesondere bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen; sodann auch zur Besorgung staatlicher Aufträge, Weisungen und Abordnungen, wie etwa zu staatlichen Steuer- und Schatzungskommissionen. Eine Vergütung erfolgt, abgesehen von den letzteren Fällen, nur bei einer ausserordentlichen Inanspruchnahme und länger andauernden Zeitverwendung. Hieher gehört endlich auch die Besorgung des Zivilstand- und Militärwesens, und zwar sind die Gemeinden verpflichtet, zu diesem Zweck einen Zivilstandsbeamten und Sektionschef zu bestellen und zu besolden.

hinausgehen. Dies ist in doppelter Weise möglich: Entweder so, dass die Gemeinden ihre Tätigkeit bei den Pflichtaufgaben über die in der Regel vorgesehene Mindestleistung hinauserstrecken, oder so, dass sie andere, vom Staate nicht vorgesehene, im Gemeinwohl liegende Aufgaben übernehmen. Innert den gesetzlichen Grenzen und, soweit die Mittel reichen, haben die Gemeinden das volle Recht, Anstalten und Einrichtungen ins Leben zu rufen, welche bestimmt sind, die materielle oder geistige Förderung ihrer Angehörigen zu bewirken. Der Umkreis der freiwilligen Betätigung der Gemeinden ist natürlich nach der Art der Gemeinden — ob Stadt- oder Landgemeinden, ob arm oder reich —, und zum Teil auch nach der Stellungnahme der Gemeindeverwaltungen zu den wirtschaftlichen und sozialen Einrichtungen sehr verschieden. Stadt- und stadtähnliche Verhältnisse stellen viel grössere Anforderungen an die soziale Tätigkeit der Gemeinden: Gewisse, an sich freiwillige Aufgaben (Kanalisation, Beleuchtung etc.) bilden eine Notwendigkeit, wenn anders sie den modernen Anforderungen genügen wollen. In Landgemeinden fehlt es zwar nicht an der Notwendigkeit kommunal-sozialer Betätigung, aber zu einem selbständigen Vorgehen fehlen hier meistens die nötigen Voraussetzungen. Wenn immer möglich, müssen sich daher mehrere Gemeinden oder eine ganze Talschaft zusammentun, um so durch vereinte Kraft zum Ziele zu gelangen; z. B. zur Gründung eines Spitals, von Kommunalbetrieben (Elektrizitätswerke, Sägewerke, Mühlen u. s. f.).

Von dieser Art kommunaler Sozialpolitik gelangen wir konsequent zur Sozialpolitik des Kantons und des Bundes. Dies trifft dort umso mehr zu, wo zur Lösung der betreffenden Aufgaben eine breitere Basis notwendig ist. Diesbezüglich kann verwiesen werden auf das Gebiet des Versicherungswesens, z. B. durch Errichtung einer kantonalen Gebäudeversicherungsanstalt und auf eidgenössischer Grund-

lage die Einrichtung der Kranken- und Unfallversicherung, sodann auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens (Rhätische Bahnen, Bundesbahnen). Je nach dem Interesse, das die Gemeinden an solchen Unternehmungen haben, wird ihnen bisweilen zur Pflicht gemacht, an denselben finanziell sich zu beteiligen.[2])

Durch die Uebernahme einzelner freiwilliger Aufgaben durch die Gemeinden wird nicht selten auch einer später hieraus erfolgenden Verstaatlichung vorgearbeitet. Je mehr Gemeinden die fraglichen Aufgaben auf kommunalem Boden lösen, umso mehr ist der Verstaatlichung vorgearbeitet. Die frühere Unentgeltlichkeit der Bestattung in einzelnen Gemeinden führte zur kantonalen Regelung, dass sämtliche Gemeinden hiezu verpflichtet seien. So wird es auch mit der unentgeltlichen Verabreichung der Lehrmittel in den Gemeinden ergehen, worin einzelne derselben bereits den Anfang gemacht haben, und in einigen Kantonen der Schweiz bereits kantonal durchgeführt ist, u. s. f. Die soziale Betätigung der Gemeinden kann auch in der Unterstützung von Genossenschaften und Vereinen, mögen sie materieller oder ideeller Natur sein, bestehen; z. B. Unterstützung von Genossenschaften zur Beschaffung billiger Wohnungen, Unterstützung von Krankenkassen, Krankenvereine; sodann Beiträge an Lesevereine, Bibliotheken, Turnvereine u. a. m. Analog wie die Gemeinden der Verstaatlichung gewisser Aufgaben vorarbeiten, tun es gewisse Vereine und Genossenschaften, sei es einer Kommunalisierung oder einer Verstaatlichung der betreffenden Aufgaben.

Die Aufsicht des Staates ist auch auf diesem Gebiete notwendig, wenn auch nicht in dem Masse, wie bei den Pflichtaufgaben. In keinem Fall dürfen die letzteren durch Uebernahme freiwilliger Aufgaben eine Beeinträchtigung erleiden.

---

[2]) Vgl. „Eisenbahnwesen", S. 31.

Nach den verschiedenen Verwaltungszweigen.

Schulwesen: Durch Art. 27 der Bundesverfassung von 1874 wurde der allgemeine, obligatorische und unentgeltliche Primarschulunterricht in den öffentlichen Schulen proklamiert, und die Kantone mit dessen gesetzmässigen Durchführung betraut. Der Kanton Graubünden hat durch die Verfassung (Art. 40, Abs. 3, und Art. 41, Abs. 2) die staatliche Aufsicht und Sorge für dessen Vervollkommnung der Kantonsverwaltung vorbehalten und im übrigen das Schulwesen als eine Aufgabe der politischen Gemeinde erklärt. Die daraus erwachsenden Rechte und Pflichten der Gemeinden sind im wesentlichen und, soweit es sich um das Primarschulwesen handelt, in der kantonalen Schulordnung von 1859 mit Zusätzen und Abänderungen bis zum 1. Januar 1901 enthalten.[3])

Demnach ist jede Gemeinde verpflichtet, je nach der Zahl der schulpflichtigen Kinder oder ihrer Verteilung in Nachbarschaften und Höfe für eine oder mehrere Schulen, worin auch Handarbeitsschulen für Mädchen inbegriffen sind, zu sorgen. In paritätischen Gemeinden muss, wenn immer möglich, für Errichtung konfessionell getrennter Schulen gesorgt werden, da es nur so möglich ist, dem Erfordernis der Bundesverfassung (Art. 27), dass nämlich die öffentlichen Schulen ohne Beeinträchtigung der Glaubens- und Gewissensfreiheit benutzt werden können, in richtiger Weise entsprochen werden kann. Neben der Anstellung und Besoldung der Schullehrer sind sodann die Gemeinden zur Erstellung vorschriftsgemässer Schullokale (Schulhäuser), für Möblierung, Beheizung und Beleuchtung der Unterrichtslokalitäten, sowie zur Beschaffung der allgemeinen Lehrmittel etc. verpflichtet. Aus der Verpflichtung zur Unentgeltlichkeit des Primarschulunterrichts er-

[3]) Ueber Versuche zu einem Schulgesetz ist man bis jetzt nicht hinausgekommen.

gibt sich weiter, dass die Gemeinde für notwendige Mehrauslagen aufzukommen hat, wenn Kinder zwecks regelmässigen Schulbesuches ausserhalb des Wohnortes ihrer Eltern versorgt werden müssen, was in Graubünden bei den schwierigen Wegverhältnissen im Winter hie und da vorkommt.

Im Jahre 1910 betrug die Zahl der Primarschulen 523, in welchen 15,479 Kinder unterrichtet wurden. Die Ausgaben der Gemeinden beliefen sich im gleichen Jahre auf 1,071,710 Fr., die Zunahme von 219,411 Fr. gegenüber dem Vorjahre wurde hauptsächlich durch das neue Lehrerbesoldungsgesetz verursacht. — Zur Bestreitung der Mittel für die Schulkosten, soweit nicht durch Subventionen Deckung erfolgt, wurden die Gemeinden schon durch die Schulordnung von 1859 verpflichtet, Schulfonde mit besonderer Verwaltung auszuscheiden. Reichen die Erträgnisse solcher Fonde nicht hin, müssen die Gemeinden darauf hinwirken, dieselben, sei es unmittelbar durch Beiträge aus der Gemeindekasse, sei es durch Feststellung besonderer Gefälle, wie Erbschafts-, Handänderungsgebühren u. s. w., oder durch Zuweisung anderer, für gemeinnützige Zwecke bestimmter Fonde zu äuffnen. Solche Fonde können auch fraktionsweise angelegt und verwaltet werden, wenn das Schulwesen einer Gemeinde nach Fraktionen organisiert ist. Kleine, finanziell schlecht gestellte, selbständige Nachbargemeinden können unter aufsichtlicher Genehmigung zu einer Schulgemeinde und dementsprechend auch zur Gründung eines gemeinsamen Schulfonds sich vereinigen.

Im ganzen lässt sich im Betrag der Schulfonde ein erfreuliches Wachstum konstatieren. Sie betrugen (ohne Schulhäuser):

im Jahre	1866	Fr.	1,985,000
„ „	1897	„	3,976,000
„ „	1900	„	4,243,000
„ „	1910	„	

Das Primarschulwesen als obligatorische Minimalforderung wird dem Bedürfnis nach vermehrter und erweiterter Volksbildung gemäss ergänzt durch Errichtung von Sekundar- und Fortbildungsschulen, durch die berufliche Ausbildung (gewerbliches und kaufmännisches Bildungswesen), Handarbeits- und Haushaltungsschulen etc. In diesen Fällen ist meistens die Vereinigung mehrerer Gemeinden notwendig, um zum erstrebten Ziele zu gelangen. Die Gemeinden sind berechtigt, für den Besuch solcher Schulen ein billiges Schulgeld zu verlangen. Die für den Besuch von Sekundarschulen gemäss Verordnung für die bündnerischen Sekundarschulen vom 24. Mai 1907 zu leistenden Schulgeldbeiträge sind wie folgt normiert: Kinder von Bürgern und Niedergelassenen derjenigen Gemeinden, welche die Schule unterhalten, zahlen 20 Fr. pro Kurs, Schüler aus Nachbargemeinden 30 Fr.; Kinder nicht niedergelassener Ausländer bis 60 Fr. Man könnte hier sich fragen, ob denn die Gemeinde oder mehrerer solcher, welche einen Schulkreis bilden, nicht verpflichtet wären, jenen Schülern das Schulgeld zu erlassen, welche vor Ablauf der obligatorischen unentgeltlichen Dauer der Primarschulpflicht in eine Sekundarschule übergehen. Es scheint hierin fast eine Ungerechtigkeit zu liegen gegenüber dem bundesrätlichen Postulat der Unentgeltlichkeit des Primarschulunterrichts.

Zu den erwähnten Aufgaben kommen solche der sozialen Fürsorge der Gemeinden auf dem Gebiete des Schulwesens hinzu. Hingegen kommen vorläufig namhafte Leistungen dieser Art nur in grösseren Ortschaften vor. Die Stadt Chur z. B. sorgt für ärztliche Untersuchung der Schulkinder, verabreicht unentgeltlich Lehrmittel, gewährt Mittagstisch für arme, entfernt wohnende Kinder; dazu kommen verschiedene Einrichtungen, wie Kinderhorte, Kindergärten, Ferienkolonien; endlich Beiträge an private Anstalten und Schulen, wie an die Anstalt für schwachsinnige Kinder, Frauenarbeitsschulen, Koch- und Haushaltungsschu-

len etc. Zur Organisation, Leitung und Verwaltung des Schulwesens und Schulfonde muss in jeder Gemeinde ein Schulrat (Schulkommission) von wenigstens 3 Mitgliedern bestellt werden, der jährlich der Gemeinde über die Verwaltung Rechenschaft abzulegen hat.

Armenwesen: In Graubünden gilt im Armenwesen das Bürger- oder Heimatprinzip. Die Armenordnung des Kantons stammt aus dem Jahre 1857, wurde aber fortlaufend abgeändert und verbessert bis zum Jahre 1896. Demgemäss hat die Gemeinde ihre Angehörigen angemessen zu unterstützen, gleichviel, ob sie in der Gemeinde wohnen oder ausserhalb.[4]) Als unterstützungsbedürftig sind solche anzusehen, welche vorübergehend oder dauernd nicht in der Lage sind, sich selbst zu helfen, namentlich altersschwache, gebrechliche und kranke Arme, sowie verwahrloste Kinder vermögensloser Eltern. Verwahrlosten Kindern muss ausserdem für eine angemessene Erziehung gesorgt werden nach den Kinderschutzbestimmungen des Z. G. B. Der Unterstützungsbedürftige hat ein Recht auf Unterstützung, und zwar auf angemessene Unterstützung, d. h. auf das zum notwendigen Lebensunterhalt Erforderliche. Ist der Unterstützungsbedürftige, was leicht möglich ist, in mehreren Gemeinden verbürgert, so werden alle nach Massgabe ihrer Mittel zur Unterstützung herangezogen. In Fällen eines Doppelbürgerrechts in zwei Kantonen ist derjenige Kanton unterstützungspflichtig, wo der Unterstützungsberechtigte wohnt, oder zuletzt gewohnt hat. Wenn eine Person ausserhalb ihrer Heimatgemeinde infolge von Erkrankung, oder plötzlicher Notfälle, unterstützungs-

[4]) Vgl. S. 28, betr. zivilrechtliche Unterstützung. Die gegenseitige Unterstützungspflicht der Blutsverwandten in auf- und absteigender Linie und der Geschwister nach dem neuen schweizerischen Z. G. B., Art. 328 und 329, muss eintreten, wenn die Pflichtigen sich in günstigen Verhältnissen befinden und die Unterstützungsbedürftigen ohne den Beistand in Not geraten würden.

bedürftig wird, oder auch ausserhalb der Heimatgemeinde stirbt, so hat die Wohngemeinde die notwendige Unterstützung anzuordnen bis zu deren Transportfähigkeit, oder für eine schickliche Beerdigung zu sorgen.

Die Einwohnerarmenpflege ist demnach Sache der Wohngemeinde, jedoch mit Regressanspruch für die erwachsenen Kosten auf die Heimatgemeinde. Dieser Regressanspruch muss innerhalb drei Tagen vom Eintritt der Unterstützungsbedürftigkeit an gerechnet und bei Todesfall sofort nach Eintritt desselben, der Heimatgemeinde angezeigt werden.

In Art. 45 der Bundesverfassung wird der armenrechtliche Niederlassungsentzug für die ganze Schweiz einheitlich, für den internationalen Verkehr sowohl, wie auch für die Bürgergemeinden im einzelnen Kanton, wo das Bürgerprinzip im Armenwesen gilt, geregelt. Darnach kann die Niederlassung denjenigen entzogen werden, welche dauernd der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last fallen, und deren Heimatgemeinde bezw. Heimatkanton eine angemessene Unterstützung trotz amtlicher Aufforderung nicht gewährt.

Das Bürgerprinzip wird sodann noch durchbrochen durch das Bundesgesetz vom 22. Juni 1875[5]) für unbemittelte Angehörige anderer Kantone, welche erkranken und deren Rückkehr in den Heimatkanton ohne Nachteil für ihre oder anderer Gesundheit nicht geschehen kann. In diesem Fall hat die Niederlassungs- oder Aufenthaltsgemeinde die erforderliche Pflege und ärztliche Besorgung, und im Sterbefalle eine schickliche Beerdigung zuteil werden zu lassen, ohne für die erlaufenen Kosten auf die Heimat des Betreffenden Regress nehmen zu

[5]) Darauf verweist Art. 48 B.-O.: „Ein Bundesgesetz wird über die Kosten der Verpflegung und Beerdigung armer Angehöriger eines Kantons, welche in einem anderen Kanton krank werden oder sterben, die nötigen Bestimmungen treffen."

können. Zufolge von Staatsverträgen bezieht sich das Gesetz auch auf Ausländer der vier angrenzenden Staaten und Belgien, deren Kosten, soweit es sich um Passanten handelt, vom Kanton übernommen werden, im übrigen aber von der Niederlassungs- oder Aufenthaltsgemeinde zu tragen sind.[6]) Ein Ersatz kann nur eintreten vom Hilfsbedürftigen selbst, oder von anderen, privatrechtlich hiezu Verpflichteten, wie überhaupt jeder Arme, wenn er wieder zu Vermögen kommt, die aus der Armenkasse empfangene Unterstützung zinslos zurückzuerstatten hat, sofern ihm dies ohne Nachteil für sein ehrliches Fortkommen möglich ist.

Zur Bestreitung der Kosten der bürgerlichen Armenpflege dienen in erster Linie die Erträgnisse des Armengutes (Armenfond) der Bürgergemeinden. Wo sie aber nicht ausreichen, muss die politische Gemeinde den fehlenden Betrag aufbringen, sei es durch Sammeln von Privatbeiträgen in Geld oder Lebensmitteln, sei es durch andere geeignete Hilfsmittel. Eine bedeutende Anzahl Gemeinden besitzt neben dem Armenfond auch Armenhäuser. Der sogenannte „Rodgang" — Arme zeitweise von Familie zu Familie in Verpflegung zu geben — wird heute nicht mehr gestattet, gemäss der Pflicht der Gemeinden, ihre Armen in angemessener Weise zu versorgen.

Wie sich der Betrag der Armenfonde vermehrt hat, zeigen die nachfolgenden Zahlen:

im Jahre	1866	betrugen	sie	Fr. 1,485,000
„ „	1890	„	„	„ 3,619,000
„ „	1910	„	„	„ 4,984,000

Das Armenwesen wird von der gesetzlich vorgeschriebenen Armenbehörde, die aus wenigstens drei Mitgliedern bestehen muss, besorgt.

---

[6]) Vgl. über die bundesrechtliche Regelung des Armenwesens R. Helbling: „Die schweizerische Armenpflege", Zürich 1908, S. 4 ff.

Strassen- und Eisenbahnwesen: Nach dem kantonalen Gesetz vom 27. Mai 1882 sind die Strassen in Graubünden mit Bezug auf ihre Unterhaltung eingeteilt:

1. In Bergübergänge:
   a) Bergübergänge an Kommerzialstrassen;
   b) Bergübergänge an Verbindungsstrassen.
2. Kommerzialstrassen.
3. Verbindungsstrassen.
4. Gemeindestrassen.

Bis zum Erlass dieses Gesetzes hatte die Gesetzgebung streng darauf gehalten, dass die Unterhaltspflicht den Gemeinden überbunden blieb. Es war das gewissermassen der Gegenwert dafür, dass der Kanton die eigentlichen Baukosten getragen hatte. Nur bei den Bergübergängen und alten Kommerzialstrassen war das Verhältnis ein anderes; hier trug der Kanton auch den größten Teil der Unterhaltung. Durch das Gesetz von 1882 wurde in der Hauptsache Folgendes bestimmt: Die Unterhaltung der Bergpässe wird, wie bisher, vom Kanton besorgt, den Gemeinden liegt die Expropriation und die Pflicht zur unentgeltlichen Abtretung der erforderlichen Rohmaterialien, ausserdem — was zwar von geringer Bedeutung ist — das Brennholz für die auf den Bergpässen stationierten Weger ob, insofern die Gemeinden genügende Wälder für den eigenen Bedarf besitzen. Aehnliches gilt bezüglich der Bergübergänge an den Verbindungsstrassen. Ferner obliegt hier den Gemeinden noch die Leistung der Kiesfuhren, des Ruttnerdienstes und die Stellung von Hilfsmannschaft in Fällen von ausserordentlichen Verkehrsstörungen. Die übrige ordentliche und ausserordentliche Unterhaltung inklusive das Schneeausschöpfen im Frühjahr übernimmt der Kanton.

Für den Unterhalt der Kommerzialstrassen, welcher vom Kanton besorgt wird, sind den Territorialgemeinden verschiedene Leistungen, die neu sind, auferlegt, wie

die Expropriation, die unentgeltliche Abtretung der erforderlichen Rohmaterialien, das Kieszurichten und sämtliche Kiesfuhren, lauter Leistungen, die von den Gemeinden billiger als vom Kanton besorgt werden. Wegmacher und alles übrige zahlt der Kanton. An den Unterhalt der Verbindungsstrassen haben die politischen Gemeinden neben der Uebernahme sämtlicher Materiallieferungen auch für den ganzen Unterhalt im Sommer und Winter zu sorgen.

Die im Gesetz aufgeführten Strassen, welche dazu dienen, Ortschaften untereinander oder mit der Talstrasse zu verbinden, sind Gemeindestrassen. Der Kanton baut diese Strassen auf seine Kosten, wenn sie erst nach dem Jahre 1854 vom Grossen Rate als angemeldet angenommen worden sind. Die ganze Unterhaltung liegt den Gemeinden ob. Die Erstellungs- und Unterhaltskosten der übrigen öffentlichen Gemeindewege, der Feld-, Wald- und Alpwege fallen zu Lasten der Gemeinde; hingegen können Personen, die besonders daran interessiert sind, hiezu in billiger Weise zugezogen werden. Rücksichtlich der Bestreitung von Expropriations- und Unterhaltskosten sämtlicher Strassen, soweit die Gemeinden in Frage kommen, gilt grundsätzlich das Territorialprinzip.

Der gesamte Aufwand der Gemeinden für das Strassenwesen betrug im Jahre 1910 313,662 Fr. Davon entfallen auf Kommerzialstrassen und Bergübergänge 45,756 Fr., oder 866 Fr. per Kilometer; auf Verbindungsstrassen 204,193 Fr., per Kilometer 577 Fr., und auf die Kommunalstrassen 63,712 Fr., per Kilometer 270 Fr.

In Verbindung mit den Aufgaben des Strassenwesens liegt den Gemeinden auch die Pflicht ob, auf Kreuzungs- und Einmündungspunkten an den Hauptstrassen und frequentiertesten Verbindungsstrassen, sowie in jeder Gemeinde an passender Stelle Blechtafeln oder steinerne Säulen zu errichten; darauf muss der Name der betreffenden

Gemeinde und je der nächstfolgenden nach den verschiedenen Richtungen, nebst der kilometrischen Entfernung angebracht werden. An deren Anfertigungskosten hat die Gemeinde die Hälfte zu tragen, während deren Aufrichtung und Unterhaltung ihnen ganz zur Last fallen.[7])

Zum Eisenbahnbau des vom Kanton durch Aktienbeteiligung unterstützten Schmalspurbahnnetzes sind die Gemeinden, deren Territorium berührt wird, verpflichtet, den zu diesem Zweck in Anspruch zu nehmenden Gemeindeboden, sowie das auf solchem befindliche Material an Steinen, Kies und Sand an die Bahnunternehmung unentgeltlich abzutreten.[8]) Hiebei ist es gleichgültig, ob kultivierter oder unkultivierter Boden, ob der politischen Gemeinde gehörig oder der Bürgergemeinde.

Auf die Gemeinden wird zwecks finanzieller Beteiligung am Ausbau des bündnerischen Schmalspurbahnnetzes insofern indirekt ein Druck ausgeübt, als die gesetzlich vorgesehene Beteiligung des Kantons nur dann eintritt, wenn die Interessenten an der betreffenden Linie (Gemeinden, Private) ebenfalls Aktien übernehmen, und zwar im Minimalbetrage von 25,000 Fr. per Kilometer (Art. 3).

Forst- und Bauwesen: Die Pflichten, die sich aus dem Forst- und Bauwesen, Uferschutz (Bewuhrung und Verbauung der Flüsse und Wildbäche) ergeben, haben zunächst ihre rechtliche Grundlage im revidierten Art. 24 der B.-V., welcher lautet: „Der Bund hat das Recht der Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei. Er wird die Korrektion und Verbauung der Wildwasser, sowie die Aufforstung ihrer Quellengebiete unterstützen und die nötigen schützenden Bestimmungen zur Erhaltung dieser Werke und der schon vorhandenen Waldungen aufstellen."

[7]) Grossratsbeschluss betr. Erstellung von Wegweisern mit Entfernungsangaben, von 1874.

[8]) Gesetz betr. Beteiligung des Kantons am Ausbau des bündnerischen Schmalspurbahnnetzes vom 1. Juli 1897.

Was vorerst das Forstwesen betrifft, so werden dessen Aufgaben, sowie die finanzielle Beteiligung des Bundes an dessen Kosten durch das Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Ober-Aufsicht über die Forstpolizei vom 11. Oktober 1902, welches die Grundlage der gesamten schweizerischen forstlichen Gesetzgebung bildet und durch die Vollziehungsverordnung zu demselben vom 13. März 1903 näher geregelt. Auf Grund der kantonalen Forstordnung vom 1. März 1905 endlich, in Uebereinstimmung mit der bundesrechtlichen Regelung erwachsen den Gemeinden in forstwirtschaftlicher Beziehung die folgenden Verpflichtungen: Je nach dem Umfang des Waldareals sowie in Berücksichtigung der lokalen Verhältnisse bilden eine oder mehrere Gemeinden ein Forstrevier. Jede Gemeinde bezw. jedes Forstrevier ist zur Anstellung und fixen Besoldung eines Revierförsters verpflichtet. Zur Besoldung können jedoch Waldeigentümer (Korporationen und Private) in billiger Weise in Mitleidenschaft gezogen werden. Gemeinden mit wenigstens 100 ha. Waldfläche und mindestens 2500 m^3 Etat und bei entsprechender Rendite haben Förster mit eidgenössischem Wahlfähigkeitszeugnis anzustellen. Den Förstern obliegt in der Hauptsache neben weiteren Organen der gemeindlichen Forstverwaltung, sei es Forstkommissionen oder Waldvögten, die forstpolizeiliche Aufsicht, die Besorgung der forstwirtschaftlichen Arbeiten und die Führung der Forstbuchung. Die Regelung der Forstverwaltung hat auf Grund von obligatorischen Waldordnungen zu erfolgen. Diese haben in der Hauptsache zu enthalten: Vorschriften über die Wahl der besonderen Forstverwaltung, Benutzung und Schutz der Waldungen; ferner Vorschriften über Regulierung des Weidganges, über Beschränkung des Holzriesens, über Anlage von Waldwegen, sowie über Holzersparnisse, besonders bei Umzäunungen und bei Bedachungen und Wasserleitungen durch Verwendung harten Materials. Zur regelmässigen

und nachhaltigen Waldbenutzung müssen Wirtschaftspläne ausgearbeitet werden. Wird der auf Grund des nachhaltigen Ertrages festzusetzende Abgabensatz ohne Bewilligung des Regierungsrates überschritten, so muss derselbe innert der von diesem bestimmten Frist wieder eingespart werden. Aus forstpolizeilichen sowie forstwirtschaftlichen Rücksichten hat ferner jede Gemeinde instruktionsgemäss eine Vermarkung ihrer Wälder, sowie auch notwendige Vermessungen, Taxationen und Expertisen vorzunehmen. Eine Gemeinde kann auch gezwungen werden, aus Rücksicht zu einer guten Waldwirtschaft, Dienstbarkeiten und Rechte auf Nebennutzungen in Waldungen, welche einer solchen widersprechen, abzulösen, wenn nötig, selbst auf dem Wege der Zwangsenteignung. Deren Entschädigung erfolgt in der Regel in Geld, nur in Fällen, wo dies nicht tunlich erscheint, kann sie mit Zustimmung der Regierung durch Abtretung eines Waldteiles, welcher dem Wert der Dienstbarkeit entspricht, erfolgen. Da sämtliche Waldungen im Kanton Schutzwaldungen sind, können Ausreutungen nur mit Bewilligung des Bundesrates erfolgen. Auch können die Gemeinden, sofern durch Aufforstungen, Verbauungen, Entwässerung etc. Schutzwaldungen gewonnen werden können, von der Regierung hiezu verpflichtet werden. An die erwähnten Obliegenheiten reihen sich sodann noch weitere Aufgaben an, wie Anlegung und Betrieb von Pflanzgärten, Säuberung von Schutzwüchsen, Erstellung und Verbreiterung von Waldwegen und Unterhalt derselben. Die Abgabe sogenannter Loshölzer (Holzteile) auf dem Stock ist untersagt. Die Holzauszeichnung, Schlag, Aufarbeitung, Sortierung, Messung und Transport des Holzes an den nächsten Weg hat im Akkord oder durch die Losbesitzer gemeinschaftlich oder in Abteilungen unter forstamtlicher Leitung und Aufsicht zu geschehen.

Die kantonale Forstordnung enthält im Grunde wenig Neues gegenüber der bundesrechtlichen Regelung des Forst-

wesens; umso intensiver sollten daher die Gemeinden kraft ihrer Autonomie ihre forstwirtschaftliche Tätigkeit erweitern und das Mass staatlicher Bestimmungen, die auf das Notwendigste beschränkt sind, ergänzen. In vielen Gemeinden zeigt sich dieses Bestreben in sehr vorteilhafter Art und Weise, während man in anderen Gemeinden sich nicht recht überzeugen kann und will über die unschätzbare Bedeutung einer rationellen Forstwirtschaft. Aus Kurzsichtigkeit und Egoismus will man Ausgaben vermeiden, aus denen erst spätere Generationen den Vorteil ziehen werden. Man sollte sich doch stets vor Augen halten, dass die im Interesse der Forstwirtschaft in rationeller Weise aufgewendeten Mittel keine unfruchtbaren Ausgaben sind, sondern förmlich zinstragenden Kapitalanlagen gleichkommen. Kein Zögern, keine Verschiebung, was heute getan, ist wohl getan, gilt nirgends mehr, als gerade auf diesem Gebiete.

Die Ausgaben der Gemeinden und Korporationen im Forstwesen pro 1910 beliefen sich bei einem Waldareal von 123,048 Hektaren (gegenwärtiges Resultat der Vermessung) auf 1,463,037 Fr. Demgegenüber stehen an Einnahmen 3,007,476 Fr., die Einnahmen aus Nebenprodukten und Subventionen im Betrage von 203,926 Fr. nicht mitgerechnet. Der Betrag der Einnahmen würde auf einen Wert von 3,805,902 Fr. steigen, wenn das in den Gemeinden und Korporationen zu ermässigten Taxen abgegebene Holz nach dem Handelswert eingeschätzt würde.

Im Einzelnen verteilt sich die Summe der Ausgaben wie folgt:

Verwaltung und Steuern	Fr. 269,271
Rüst- und Transportkosten	„ 856,764
Forstgärten und Kultur	„ 91,263
Wegbau und Unterhalt	„ 171,771
Verbauung und Entwässerung	„ 29,070
Vermarkung, Vermessung, Wirtschaftsgebühr	„ 20,138
Andere Ausgaben	„ 24,760

Das Bauwesen beruht auf dem nämlichen, oben zitierten Art. 24 der B.-V. Nach dem Bundesgesetz betreffend die Wasserbaupolizei im Hochgebirge vom 22. Juni 1877 erstreckt sich die Oberaufsicht des Bundes:

a) auf alle Wildwasser innerhalb der Abgrenzung des eidgenössischen Forstgebietes;

b) auf diejenigen Gewässer ausserhalb des Forstgebietes, welche der Bundesrat im Einverständnis mit den betreffenden Kantonsregierungen, oder in Fällen, wo ein solches nicht erzielt werden kann, die Bundesversammlung bezeichnet.

Das bündnerische Gesetz über Bewuhrung und Verbauung der Flüsse und Wildbäche vom 7. März 1870 und die Vollziehungsverordnung vom 19. Dezember 1881 in Ausführung des kantonalen und eidgenössischen Gesetzes erklärt das Wuhrwesen (Bauwesen) vorbehältlich privatrechtlicher Verhältnisse als eine Gemeindeangelegenheit. Die Gemeinden haben demnach den bezgl. Anforderungen mit Rücksicht sowohl auf die Sicherung des eigenen Gebietes als auf die Verpflichtungen gegen die Gesamtheit bezüglich Abwendung gemeinsamer Gefahren, Sicherung von Weg und Steg etc. nach bestem Vermögen zu entsprechen. In besonderer Weise wird noch vorgeschrieben, dass die Mehrheit in der Gemeinde genüge, um die Ausführung von Wuhr- und anderen Bauten zu beschliessen. Bei der grossen Bedeutung von Verbauungsarbeiten wird dem Regierungsrat das Recht eingeräumt, sofern den Verpflichtungen nicht Folge geleistet wird und solche Arbeiten vom Kanton unterstützt werden, dieselben durch das kantonale Bauamt auf Kosten der Gemeinden auszuführen und zu unterhalten.

Die Pflicht der Gemeinden erstreckt sich sodann weiter auf die Handhabung der Polizei über diese Gewässer, sowie auf die Beseitigung von Uebelständen, insbesondere Unterwaschungen der Wuhre auszubessern und Geschiebsanhäufungen innert den Leitwerken wegzuräumen etc.

Die Besorgung des Bauwesens in der Gemeinde liegt in der Regel den Organen der Forstverwaltung ob.

Es wurden im Jahre 1910 an Flusskorrektionen und Wildbachverbauungen insgesamt 321,651 Fr. ausgegeben.

Alp-, Weid- und Landwirtschaftswesen: Hinsichtlich der Verwaltung der Alpen und Weiden sind die Gemeinden sozusagen autonom. Sie können in Anwendung des verfassungsmässigen Grundsatzes, wonach sie zu einer „guten Verwaltung" verpflichtet sind, zu Arbeiten angehalten werden, die im Interesse der Verbesserung und Ertragssteigerung des Alp- und Weidwesens liegen. Solche Verbesserungsarbeiten können insbesondere in Alp- und Weidreutungen bestehen, sodann in der Erstellung und Unterhalt von Alpwegen, Räumungs- und Entsumpfungsarbeiten, Zäunungen, Wasserleitungen, Errichtung von Alphütten, Schärmäuser, Abdecker etc. Im Interesse des Waldschutzes und zum Schutze des Privateigentums gegen Viehschaden wird es den Gemeinden auch zur Pflicht gemacht, für gute Hirtschaft zu sorgen. Die Aufsicht über das Alp-, Weid- und Landwirtschaftswesen besorgt der Vorstand bezw. der Alp- und Weidchef, bisweilen auch unterstützt von einem Feldhüter oder vom Dorfmeister. Die Besoldung der letzteren besteht in der Regel in einem Anteil am Ertrag der Bussen.[9])

Um die infolge Auftretens der Maikäfer nachteiligen Folgen für die Landwirtschaft nach Möglichkeit verhindern zu können, werden die Gemeindevorstände gemäss kantonaler Verordnung über Vertilgung der Maikäfer und Engerlinge von 1869 angehalten, sofort bei deren Auftreten die nötigen Vorkehrungen zu treffen. Aehnliche Massregeln müssen getroffen werden zur Vertilgung der Engerlinge. Zur Förderung der Einsammlung derselben muss aus der

[9]) Gengel: „Einzelbeamtungen der Gemeinde", S. 91 ff.

Gemeindekasse für jedes halbe Viertel (Quartane) 1½ Fr. bezahlt werden.

Das Katasterwesen bezw. Kastastervermessung ist mit Inkrafttreten des schweizerischen Z. G. B. für das ganze Gebiet der Schweiz obligatorisch erklärt worden. Deren wirtschaftliche Bedeutung sowohl für das Hypothekarwesen, wie für die landwirtschaftliche Güterarrondierung ist ausser Zweifel. Das kantonale Einführungsgesetz zum Z. G. B. überträgt die Ausführung der Katastervermessungen auf die Gemeinden. Soweit deren Kosten nicht vom Bund und Kanton gedeckt werden, fallen sie zu Lasten der Gemeinden. Die Waldvermessungen unterliegen den Vorschriften des Bundesgesetzes betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei („Forstwesen"). Für die übrigen Vermessungen sind von 1912 bezw. schon von 1907 an die zivilrechtlichen Bestimmungen über das Grundbuchwesen massgebend.

Aus der Errichtung des Grundbuches werden den Gemeinden nicht unbedeutende Ausgaben erwachsen. Grundbuchkreis ist die politische Gemeinde, mit der Möglichkeit jedoch der Vereinigung mehrerer Gemeinden zu einem Grundbuchkreise. Die Besorgung des gesamten Grundbuchwesens liegt einem vom Grundbuchkreis gewählten und besoldeten Grundbuchverwalter ob.

Feuerpolizei- und Feuerwehrwesen: Dieser Verwaltungszweig verlangt in neuerer Zeit, ganz besonders seit der Verstaatlichung des Gebäudeversicherungswesens in Graubünden,[10]) welcher Umstand auch zum Erlass einer neuen Verordnung über die Feuerpolizei- und das Feuerwehrwesen von 1911 Veranlassung gegeben hat, von den Gemeinden besondere Tätigkeit, verbunden mit bedeutenden finanziellen Auslagen. Durch vorschriftsgemässe Feuerwehrordnungen aller Gemeinden, die der Genehmigung der

[10]) Gesetz betr. die Gebäude-Brandversicherungsanstalt von 1907.

Regierung bedürfen, hat in jeder Gemeinde den Verhältnissen entsprechend eine genaue Regelung ihrer Obliegenheiten zu erfolgen. Demnach ist überall zur Ausübung der Feuerpolizei ein Feuerwachtdienst notwendig, sei es in Form einer Feuerschaukommission oder eines Feuerschauers. Mit Genehmigung der Regierung können auch mehrere kleinere Gemeinden zu dem Zweck sich vereinigen.

Für die Kontrolle und Instandhaltung der Kamine etc. kommt der Kaminfeger in Betracht; sodann der Nachtwächter bezw. Türmer zur Besorgung des Nachtwachtdienstes. Wichtig in feuerpolizeilicher Beziehung sind auch die Bestimmungen des Gesetzes über Einführung harter Bedachung vom 12. Juni 1872, und die Ausführungsbestimmungen zu demselben vom 27. Mai 1904, wonach die Gemeinden bei Neubauten und wesentlichen Reparaturen von Gebäulichkeiten für Anwendung harter Bedachung zu sorgen haben. Wurden aus Gemeindewaldungen statutarisch oder übungsgemäss für Schindelbedachung gratis oder gegen bestimmte Taxen Holz abgegeben, haben die Gemeinden ausserdem mindestens 30% der Ankaufs- und Transportkosten des harten Bedachungsmaterials zu tragen. Jedoch darf der Gesamtbetrag für ein hartes Dach nicht höher als auf 200 Fr. zu stehen kommen. Diese Beitragspflicht besteht in jenen Gemeinden nicht, die schon vor Inkrafttreten des Gesetzes von 1872 obligatorisch oder übungsgemäss die harte Bedachung eingeführt hatten.

Zu den feuerpolizeilichen Massregeln kommt hinzu die Fürsorge für zweckmässige Bekämpfung der Brände. Hierin hat die Gemeinde in erster Linie auf Grund der allgemeinen Feuerwehrdienstpflicht eine (oder mehrere) Ortsfeuerwehr aufzustellen, zu organisieren und auszubilden; hiezu kommt die Beschaffung und der Unterhalt der Personalausrüstung, des gesamten Löschmaterials und even-

tuell — was im Ermessen der Gemeinde liegt — die Besoldung der Mannschaft.

Weitere, nach den örtlichen Verhältnissen für die Gemeinden, notwendige Bereitschaftsvorkehrungen zum Löschen der Brände bestehen in der Vorsorge für genügend Löschwasser zu jeder Zeit für alle Ortsteile (Hydranten, Wassersammler, Schwellen), Bereithaltung von Lösch- und Rettungsgeräten, Organisation des Beobachtungs- und Alarmdienstes. In geschlossenen Ortschaften müssen Hydrantenanlagen erstellt werden, wenn dies möglich und nicht allzu grosse Opfer verlangt. Diese Pflicht bezieht sich auch auf Umänderung oder Ergänzung schon bestehender ungenügender Anlagen. Diese Verpflichtung wurde schon im Brandversicherungsgesetz ausgesprochen, wo ausserdem bestimmt ist, dass die Prämiensätze für alle Gebäude, die sich im Bereiche guter, öffentlicher Löscheinrichtungen befinden, je nach dem Grade der Vollkommenheit dieser Einrichtungen, namentlich bei Vorhandensein einer richtigen Hydrantenanlage um 5—20% vermindert werden.

Bei Hydrantenanlagen kann unter Umständen ein bedeutender Teil der Kosten erspart werden, wenn das zugeleitete Quellwasser neben öffentlichem auch zu privatem Gebrauch gegen Entgelt Verwendung findet. Der Gebrauch zu Privatzwecken kann ein sehr ausgedehnter sein. Abgesehen von einer damit verbundenen Trinkwasserversorgung kommen Fälle vor, wo Hydrantenkraft zu motorischen Zwecken (mechanische Einrichtungen, Lifts) zum Betrieb von Sägewerken, Mühlen u. dgl. Verwendung findet.

Sanitätswesen: Die Obliegenheiten auf dem Gebiete des Sanitätswesens lassen sich in eine Kontrolle über Seuchen und Epidemien — Leichen- und Begräbnis —, Lebens- und Genussmittelpolizei unterscheiden. Zum Teil haben sie ihre rechtliche Grundlage in der Bundesverfassung und Bundesgesetzgebung, zum Teil in der Gesetzgebung

des Kantons.[11]) Dabei haben die Gemeinden bezw. Gemeindeorgane entweder direkt für Befolgung der staatlichen Gesetze Sorge zu tragen, oder sie haben die kantonalen Organe der Sanitätspolizei, wie Sanitätsärzte, Bezirksärzte, Kantons- und Grenzpolizei zu unterstützen.

Die Ausübung der Viehseuchenpolizei liegt in jeder Gemeinde einem Viehaufseher ob. Die infolge Ausbruchs von Viehseuchen entstehenden Sperrunkosten fallen den infizierten Gemeinden zur Last; desgleichen hat die Gemeinde unter den gegebenen Voraussetzungen die Hälfte der Kosten zu tragen, wenn zur Bekämpfung einer Seuche

[11]) B.-V., Art. 69: „Dem Bunde steht die Gesetzgebung über die gegen gemeingefährliche Epidemien und Viehseuchen zu treffenden gesundheitspolizeilichen Verfügungen zu."

Bundesgesetz betr. Massnahmen gegen gemeingefährliche Epidemien, vom 2. Juli 1886;

Bundesgesetz betr. polizeiliche Massregeln gegen Viehseuchen, vom Jahre 1889.

B.-V., Art. 69 bis: „Der Bund ist befugt, gesetzliche Bestimmungen zu erlassen:

a) über den Verkehr mit Nahrungs- und Genussmitteln;

b) über den Verkehr mit anderen Gebrauchs- und Verbrauchsgegenständen, soweit solche das Leben oder die Gesundheit gefährden können. Die Ausführung der bezüglichen Bestimmungen geschieht durch die Kantone, unter Aufsicht und mit der finanziellen Unterstützung des Bundes."

Bundesgesetz betr. den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen, vom 28. Mai 1909. (Mit den bundesrätlichen Vollziehungsverordnungen.)

Kanton: Sanitätsordnung des Kantons Graubünden, vom 11. September 1900. Kantonale Ausführungsverordnung zum Bundesgesetz betr. Massnahmen gegen gemeingefährliche Epidemien, vom 24. Mai 1889.

Reglement betr. Desinfektion nach Tuberkulose-Todesfällen, vom 1. März 1904.

Abdecker-Ordnung für den Kanton Graubünden, vom 27. Mai 1904.

Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz betr. Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen, vom 28. Mai 1909.

Verordnung betr. das Begräbniswesen, vom 19. Nov. 1874.

das Töten von Tieren oder Zerstörung von Vermögensgegenständen notwendig werden. Zur Erstellung von Absonderungslokalitäten im Interesse der Bekämpfung gemeingefährlicher Epidemien, sowie der Tuberkulose sind alle Gemeinden verpflichtet, wo ein Bedürfnis vorliegt. Diese Pflicht besteht auch hinsichtlich der Bestimmung von Wasenplätzen zur Verscharrung von Tierkadavern und von ungeniessbarem Fleisch. In der Regel wird diese Aufgabe von einem hiezu bestimmten Abdecker besorgt; für dessen Entschädigung sowie für die notwendigen Desinfektionsmittel hat ebenfalls die Gemeinde, und zwar diejenige, auf deren Gebiet sich der Tierkadaver befindet, aufzukommen.

Mit der Uebertragung des Begräbniswesens auf die Gemeinden hat jede derselben vorschriftsgemäss für einen Friedhof zu sorgen, wenn nicht vertragsweise mehrere zur Erstellung eines gemeinsamen Friedhofs sich vereinigen. Die Kosten der Erstellung, Erweiterung und Unterhaltung derselben, sowie überhaupt sämtliche, auf das Begräbniswesen bezügliche Kosten fallen den politischen Gemeinden zur Last. Die Erstellung der Gräber und deren vorschriftsgemässe Nummerierung, sowie der Unterhalt des Friedhofes erfolgt in der Regel durch den Totengräber (Messmer).

Im Sinne des Lebensmittelgesetzes ist sodann jeder Gemeindevorstand örtliche Gesundheitsbehörde. Diese Aufgabe kann in grösseren Gemeinden auf Gesundheitskommissionen und auf besondere Inspektionsbeamten (Ortsexperten) übertragen werden. Mehrere kleine Gemeinden können diese Behörde auch gemeinsam bestellen. Dies, soweit es sich um die allgemeine Kontrolle handelt; in der Ausübung der besonderen Gesundheitspolizei sieht die Vollziehungsverordnung zum Lebensmittelgesetz für jede Gemeinde je nach Bedürfnis einen oder mehrere Fleischschauer vor.

Zur Errichtung öffentlicher Schlachthäuser sind die Gemeinden nur insoweit verpflichtet, als sich ein solches

Bedürfnis geltend macht, wo also ein grösserer Fleischkonsum besteht.

Mit Bezug auf das Medizinalwesen auf Grund der kantonalen Sanitätsordnung besteht eine weitere Verpflichtung der Gemeinde darin, eine oder mehrere Hebammen anzustellen und zu besolden.

Ueber das oben erwähnte Mass gesetzlicher Verpflichtungen kann und wird jede Gemeinde nach Möglichkeit hinausgehen. Die kommunale Sozialpolitik hat insbesondere auf diesem Gebiete einen weiten Spielraum, so durch Erlass von Verordnungen über Strassenreinigung, Kanalisation, durch Erstellung von Gemeindekrankenhäusern, überhaupt Förderung der Krankenpflege, Badanstalten, gute Trinkwasserversorgung, Anlage von Parks u. s. w.

Die Ortspolizei. Der Begriff der Ortspolizei ist ein sehr dehnbarer. Eine Ortspolizei- oder auch Dorfpolizeiordnung enthält die verschiedensten Bestimmungen, so z. B. Bestimmungen über Strassen-, Brunnen-, Wirtschafts-, Markt-, Handels- und Gewerbe-, Fremdenpolizei u. s. f. In grösseren Gemeinden werden über alle diese Gebiete Spezialverordnungen und Reglemente erlassen.[12]) Während diese Polizeikontrolle in Landgemeinden keiner

[12]) Darnach kämen etwa in Betracht besondere Verordnungen und Reglemente über Fremden-, Strassen-, Brunnen-, Wirtschafts- und Marktpolizei; sodann Verordnungen betr. das Velofahren, betr. Strassen- und Tramwagen-Verkehr, über Skikjöring, über das Halten von Hunden, betr. Tragen von Waffen, Reinigen der Strassen und Gassen durch Private, Steinsprengen im Weichbilde der Ortschaft; betr. Affichieren auf Gemeindegebiet, Scheibenschiessen; betr. Ablagerung von Materialien auf Gemeindegebiet, über Obstverkauf und das Hausieren mit Obst, Früchten und Blumen, die Fischerei betreffend; sodann Kutscherreglemente, betr. Konzession von Dienstmännern, Benützung von Waschplätzen u. s. f. (Vgl. Gemeindestatuten von St. Moritz, Chur, Davos, Pontresina.) Diese beispielsweise Aufzählung der Verordnungen und Reglemente etc. über Ortspolizei ist imstande, ein Bild zu geben über den Umfang der Polizeikontrolle grösserer Industrie- und Verkehrsgemeinden.

besonderen Organe bedarf, verhält es sich anders in Stadtgemeinden und grösseren Kurorten. Hier sind besondere Polizeiorgane (Polizeibeamten) notwendig, die, je nach den Verhältnissen und Bedürfnissen, in grösserer oder geringerer Anzahl vorhanden sind. Dementsprechend richten sich auch die Kosten, die nach dieser Richtung in kleineren Gemeinden gar nicht in Betracht kommen.

III. Die Deckungsmittel des Gemeindebedarfs.

Finanzrechtlich besitzen alle Gemeinden die nämlichen Einnahmequellen, hingegen ist die Grösse und Bedeutung derselben für die verschiedenen Gemeinden sehr verschieden. Es kommen in Betracht nach der privatrechtlichen Seite das Gemeindevermögen bezw. dessen Erträgnisse, — nach der öffentlich-rechtlichen Natur der Gemeinden infolge der kommunalen Finanzgewalt: Gemeindegebühren, Bussen, Beiträge, Gemeinwerke, Gemeindesteuern, Subventionen und ausserordentliche Einnahmen. Während eine Anzahl Gemeinden ihre Ausgaben lediglich aus den Erträgnissen des Gemeindevermögens decken können, reichen in anderen Gemeinden sämtliche ordentlichen Einnahmequellen dazu nicht hin.

Das Gemeindevermögen.

Im Allgemeinen.

Die Gemeinden besitzen infolge ihrer Eigenschaft als öffentlich-rechtliche Korporationen zugleich das Recht der juristischen Persönlichkeit des Zivilrechtes[1]) und können Vermögen besitzen, überhaupt alle Rechte und Verbindlichkeiten eingehen, welche nicht die natürliche Person zur Voraussetzung haben.[2])

Das gesamte Gemeindevermögen besteht gemäss seiner öffentlich-rechtlichen Zweckbestimmung aus Verwaltungs- und Finanzvermögen.

[1]) Vgl. M. Seydel, Bayr. Staatsrecht, IV, 459 ff.

[2]) Die Gemeinde unterliegt der kantonalen Besteuerung ganz gleich wie ein Privater, d. h. sie muss ebenso, wie ein Privater, ihr gesamtes Vermögen und den ganzen Erwerb versteuern (§ 4 des kantonalen Steuergesetzes).

Im weiteren Sinne gehören zum Verwaltungsvermögen auch die öffentlichen Sachen, die dem Gemeingebrauch zu dienen bestimmt sind, wie Gewässer, Strassen, Plätze u. s. f. Solche öffentliche Sachen können durch besondere Umstände ganz oder zum Teil den Charakter einer der beiden anderen Vermögensgattungen annehmen, wie dies z. B. der Fall ist bei der Nutzbarmachung der Wasserkräfte zur Errichtung von Wasserwerken.[3]) Das eigentliche Verwaltungsvermögen besteht aus solchen Vermögensbestandteilen, die unmittelbar Gemeindeverwaltungszwecken zu dienen bestimmt sind, wie Schulgebäude, Spritzenhäuser, Rathaus, Wasserversorgungs- und Beleuchtungseinrichtungen etc. Am Verwaltungsvermögen besteht also kein Gemeingebrauch, sondern das Vermögen hat einem bestimmten Zwecke zu dienen, und das Gebrauchsrecht ist daher auch auf diesen Zweck beschränkt. Der Gebrauch wird, je nach den Vermögensverhältnissen einer Gemeinde, entgeltlich oder unentgeltlich sein.

Das Finanzvermögen bilden diejenigen Vermögensbestandteile, welche durch ihren Kapitalwert oder dessen Erträgnisse zur Bestreitung der Gemeindeausgaben bestimmt sind. Für den Vermögensverkehr der Gemeinde kommt rein nur dieses Vermögen in Betracht. Vermögensobjekte dieser Art sind Kapitalien, Liegenschaften, Wälder, Allmende, Wasserkräfte, Gemeindebetriebe, Luxusgegenstände u. dgl. Wird das Verwaltungsvermögen seiner öffentlichen Bestimmung entfremdet, oder ist es für die Verwaltung aus irgend einem Grunde unnötig geworden, ist es für die Gemeinde nur mehr Wertobjekt nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten, und damit auch ausschliesslich Gegenstand der Finanzverwaltung. Zum Finanzvermögen gehören auch solche Vermögensstücke, welche

[3]) Gesetz betr. die Benützung der öffentlichen Gewässer des Kantons Graubünden zur Errichtung von Wasserwerken, vom 18. März 1906.

der Gemeinde jährlich wiederkehrende Auslagen ersparen, so z. B. Gebäude, deren Räumlichkeiten zu Dienstwohnungen für Gemeindebeamte eingerichtet sind.

Die Einnahmen aus diesem Vermögen unterscheiden sich von den Einnahmen aus dem Verwaltungsvermögen dadurch, dass sie privatrechtlicher Natur sind. Als Einnahmequelle für die Gemeinde kommt das Finanzvermögen in erster Linie in Betracht.

Das Gemeindevermögen im übrigen nach seiner öffentlich-rechtlichen Beziehung genau ausscheiden zu wollen, wäre wohl sehr schwierig. So können Bestandteile des Finanzvermögens für eine bestimmte Art des Gemeingebrauchs bestimmt sein, wie z. B. ein Parkwald. Es kommt auf die Hauptbestimmung der Sache an, neben welcher dann accessorisch sie auch anderen Zwecken dienen kann. Die Unterscheidung zwischen dem Verwaltungsvermögen und dem Finanzvermögen kann praktische Bedeutung haben für die Exekution und Konkurs gegen eine Gemeinde.[4]) Das Vermögen einer Gemeinde kann nicht aufgelöst (liquidiert) werden, wie das einer Privatperson. Die Gemeinde muss existieren, sie muss öffentliche Aufgaben erfüllen und darf infolgedessen nicht der Gefahr ausgesetzt sein, dass der eine Gläubiger ein Schulgebäude, der andere ein anderes Objekt der öffentlichen Verwaltung als Exekutionsobjekt in Anspruch nimmt. „Soweit das öffentliche Recht den Gemeinden öffentliche Aufgaben zuweist, denen sie sich unterziehen müssen, ist auch das dazu erforderliche Inventar durch das öffentliche Recht für diesen Zweck be-

---

[4]) F. Meili — Rechtsgutachten und Gesetzesvorschlag, betr. die Schuldexekution und den Konkurs gegen Gemeinden. Ausgearbeitet im Auftrage des schweiz. Justiz- und Polizeidepartements. Bern 1885, — hat mit dieser Unterscheidung, nach Darlegung der Gründe, aus denen die Anwendung der gewöhnlichen Regeln über Exekution und Konkurs auf Gemeinden ausgeschlossen erscheint, den richtigen Weg zur praktischen Lösung des ihm gestellten Problems, gewiesen.

stimmt.“ „So wenig die Gemeinden imstande sind und die Befugnis haben, über dieses Inventar in ihrem finanziellen Interesse zu disponieren, ohne zuvor oder wenigstens gleichzeitig für eine anderweitige Befriedigung dieser Bedürfnisse zu sorgen, ebenso wenig kann dieses Recht den Gläubigern zugestanden werden. Denn diese besitzen keine grösseren pekuniären Rechte, als ihr Schuldner selbst.“ [5])

Nach dem geltenden eidgenössischen Betreibungs- und Konkursrecht finden die allgemeinen Regeln nicht Anwendung auf die Zwangsvollstreckung gegen Gemeinden, soweit hierüber besondere kantonale Vorschriften bestehen (Art. 30, Betreibungs- und Konkursgesetz). Graubünden hat keine besonderen Bestimmungen erlassen, wohl deshalb, weil man nach den bestehenden Verhältnissen einen Gemeindekonkurs für ausgeschlossen hält, und daher auch die Gesetzgebung keine Veranlassung hat, besondere Rechtsregeln zu formulieren.

Eine wichtigere Ausscheidung des Gemeindevermögens, insbesondere nach seiner finanzrechtlichen Seite hin, besteht in dem Stamm- oder Grundstockvermögen einerseits und den Erträgnissen des Gemeindevermögens, welche zum Verbrauche für die laufenden Bedürfnisse des gemeindlichen Haushalts dienen, andererseits.[6])

Das Grundstockvermögen.

Das Gemeindevermögen ist Eigentum der Gemeinden als Korporationen, und muss als solches in seinem Grundstocke ungeschmälert erhalten werden, da die Persönlichkeit der Gemeinde dauernd bleibenden Aufgaben lebt und die je-

[5]) Vgl. Meili, zit. Rechtsgutachten, S. 204.

[6]) Privatrechtlich kann das Vermögen, wie jedes Privatvermögen, in Aktiv- und Passiv-Vermögen zerfallen. Das Aktivvermögen kann aus Forderungs- und Sachenrechten und die Sachenrechte wieder aus Mobilien und Immobilien zusammengesetzt sein. Diese Unterscheidung kann hier jedoch nicht weiter in Betracht kommen.

weilen lebenden Generationen überleben soll. Dies ist auch der Sinn des kantonalen Gesetzes über Verwendung von Korporationsvermögen vom 11. November 1848, wenn es im Art. 1 desselben heisst: „Jede Gemeinde, sowie überhaupt, jede Korporation (andauernde Gemeinheit von Personen zur Erreichung eines öffentlichen Zweckes) ist verpflichtet, für den ungeschmälerten Bestand ihres Vermögens besorgt zu sein, und darf dasselbe zu keinen Privatzwecken verwenden.“ [7]) Dieser Grundsatz gilt darnach ohne Unterschied, ob dieses Vermögen in den Händen der politischen oder Bürgergemeinden oder Fraktionen sich befindet. In einem weiteren Artikel wird diese Pflicht noch besonders erwähnt mit Bezug auf Stiftungsvermögen, Schul- und Armenfonde. Diese Bestimmung bedingt infolgedessen notwendig eine Ausscheidung der Stiftungsgüter, sowie Fonds vom Gemeindevermögen als solchem. Die Verwaltung muss eine getrennte sein, und das Vermögen dem Zwecke gemäss verwendet werden. Wenn Erträgnisse des Gemeindevermögens zur Bestreitung der Gemeindebedürfnisse nicht notwendig sind, müssen solche zu dem Vermögen zurückfliessen, von welchem sie herrühren.

Durch die gesetzliche Regelung dieses nach heutiger Auffassung selbstverständlichen Verbotes musste man hauptsächlich dem Uebelstande entgegentreten, der vor Erlass des Gesetzes in vielen Gemeinden bestand, wo nämlich nicht nur Erträgnisse jeder Art, sondern selbst auch Teile des Grundstockes an Private unentgeltlich zur Verteilung gelangten.

Nach altem Recht gilt hier eine Ausnahme hinsichtlich einer fest bestimmten Anzahl sogenannter Gemeindelöser,[8]) (Acker- und Wiesboden), welche zur unentgelt-

[7]) Eine Schmälerung des Vermögens kann bisweilen infolge schwerer Elementarereignisse unmöglich verhindert werden.

[8]) Ein grosser Teil derjenigen in der Nähe der Ortschaften gelegenen nichtbewaldeten Allmende, welche nicht als öffentliche Weide

lichen Benutzung, jedoch nicht zu Eigentum an die Gemeindebürger für kürzere oder längere Zeit verteilt werden. Die Praxis hat diese Verteilung auf Grundlöser eingeschränkt; eine allfällige Austeilung von Geldlösern an Stelle von Grundlösern wird nicht gestattet.[9])

Das grundsätzliche Verbot der Vermögensschmälerung muss nun doch auch mit Rücksicht auf zweckmässige Gemeindeverwaltung etwas eingeschränkt werden. So kann unter Umständen unter Vorbehalt der regierungsrätlichen Genehmigung nicht verhindert werden, dass Stammgüter für Errichtung bleibender Anstalten angegriffen werden.[10]) Es muss jedoch, wenn immer möglich, eine solche Genehmigung an die Bedingung geknüpft werden, dass für einen allmählichen Ersatz der Schmälerung gesorgt werde. Jede andere Verwendung, wie z. B. für die regelmässigen laufenden Bedürfnisse einer Gemeinde, verpflichtet in jedem Fall die Gemeindewirtschaft zum Ersatz, da andernfalls eine Einzerrung des Grundstockvermögens vorläge.

Das Bestreben der Gemeinden soll aber nicht nur darauf gerichtet sein, eine Schmälerung des Vermögens zu verhindern, sondern den Vermögensstand nach Möglichkeit, bei Erfüllung ihrer Aufgaben zu vermehren suchen, was sich ganz selbstverständlich aus der Pflicht zu einer guten Gemeindeverwaltung und aus dem stets grösser werdenden Aufgabenkreis der Gemeinden ergibt. Erträgnisse des Gemeindevermögens, die zur Bestreitung der Gemeindebedürf-

benützt wird, ist s. Z. in Lösern nach einer bestimmten gesetzlichen Folge an die Bürger zur Benützung fest ausgeteilt worden. Es ist dies fast überall guter Kulturboden, welcher entweder als Ackerland oder als Wiesland benutzt wird. Nach bestimmtem geschriebenen oder nicht geschriebenen Recht werden diese Löser wieder heimfällig und gelangen dann zur Neuausteilung. — Fient, „Die bündnerische Gemeinde in ihrer staatsrechtlichen Struktur", und Art. 12 und 16, N.-G.

[9]) R.-P. 77.

[10]) Vgl. Seydel, l. c. IV, 467.

nisse nicht erforderlich sind, mit anderen Worten Verwaltungsüberschüsse, sodann Einbürgerungsgelder und, wenn nichts Besonderes vorbehalten ist, jede Bereicherung aus Testamenten, Schenkungen, Erbschaften etc., müssen zum Grundstockvermögen geschlagen werden. Ebenso muss jede Gewinnung von Kultur-, Weid- und Waldboden infolge von Korrektionen, Verbauungen, Rodungen das Gemeindevermögen in seinem Bestande bereichern, was umso mehr der Fall ist, wenn solche Arbeiten von Bund und Kanton subventioniert werden. Verstösse gegen diese verwaltungsrechtlichen und insbesondere gegen die Vorschriften über die Verwendung von Grundstockvermögen, werden im besonderen Masse zur Verantwortung gezogen. Hat beispielsweise eine Verteilung öffentlicher Gelder unter die Gemeindegenossen stattgefunden, sind alle, die dazu mitgewirkt oder ihr Betreffnis bezogen haben, solidarisch nach den Grundsätzen unerlaubter Bereicherung für Erstattung der verteilten Summe haftbar.[11])

Von besonderer Wichtigkeit für die Erhaltung des Gemeindevermögens ist die sichere Anlage der Gemeindegelder. Der früheren Praxis, wonach die Anlage der Gemeindegelder dem Ermessen der Organe der Gemeindeverwaltung anheimgestellt war und infolgedessen zu verschiedenen schlechten Erfahrungen Anlass gab, sollte durch eine regierungsrätliche Verordnung von 1874 Abhilfe geschaffen werden. Gemäss erwähnter Verordnung gilt die für heutige Verhältnisse zwar etwas enge Bestimmung, dass Anlagen von Gemeindegeldern nur im Umfange des Kantons und auf doppelte Hypothek, sowie ohne solche beim Kanton selbst, Standeskasse oder Kantonalbank erfolgen dürfen. Ausnahmen von dieser Regel werden gestattet, bedürfen jedoch der regierungsrätlichen Bewilligung. Die vorschriftsgemässe Anlage der Gemeindegelder liegt auch im

[11]) Art. 3 des oben zitierten Gesetzes.

Interesse der Gemeindebehörden selbst, da sie sonst leicht für Verluste haftbar gemacht werden könnten. Aus der regierungsrätlichen Verordnung ergibt sich weiter, wenn es auch nicht ausdrücklich gesagt ist, dass Vermögenstitel und Gelder in der Gemeinde unter feuer- und einbruchssicherem Verschluss aufbewahrt werden müssen.

Die Erträgnisse des Gemeindevermögens.

Die Erträgnisse des Gemeindevermögens bezw. Finanzvermögens bilden die Grundlage für die Bestreitung der Gemeindebedürfnisse. Sie setzen sich zusammen aus den Zinsen der Gemeindekapitalien, aus Miet- und Pachtzinsen, Erträgnissen von Liegenschaften, aus dem jährlichen Erlös der Wälder, aus den Betriebsergebnissen allfälliger Kommunalbetriebe und endlich aus den Taxen für die Gemeindenutzungen.

Die Kapitalien sind entweder Guthaben bei einer der früher erwähnten Kassen, oder sie sind in Titeln (Obligationen, Aktien etc.) angelegt. Das erstere trifft mehr zu für die Fondsverwaltungen (Schul-, Armenfonde). Die Zinsen aus der Verpachtung von Wasserkräften sind in manchen Gemeinden sehr bedeutend. Unter den Liegenschaften sind realisierbare Liegenschaften, wie Alpen, Maiensässe, Grundstücke, Steinbrüche, Häuser etc. zu verstehen. Der jährliche Erlös der Wälder hat sich nach dem Wirtschaftsplane zu richten.

Hinsichtlich der Kommunalbetriebe ist es heute nicht mehr fraglich, dass einzelne derselben wenigstens zum Finanzvermögen zu rechnen und daher ihre Betriebsergebnisse als eine Einnahmequelle der Gemeinde anzusehen sind. Als Kommunalbetriebe dieser Art kommen da vor allem in Betracht Gas- und Elektrizitätswerke, Strassenbahnen, grössere Sägewerke. Bei den erwähnten Unternehmungen tritt der Zweck der öffentlichen Fürsorge hinter der Absicht einer Gewinnerzielung immer mehr zurück. Selbst die

Wasserversorgung wirft in Stadt- und Kurorten nicht unbedeutende Erträgnisse ab.

Was die übrigen Kommunalbetriebe anlangt, so ist der Zweck der Förderung des Gemeinwohls überwiegend. Sie kommen als Einnahmequelle weniger oder gar nicht in Betracht. Es sind in grösseren Ortschaften das Abfuhrwesen, die Kanalisation, in kleineren Gemeinden für die lokalen Bedürfnisse errichtete Sägewerke, Mühlen, Waschhäuser, Backöfen u. s. f. Die Gegenleistungen der Benutzer von solchen Errichtungen (Anstalten) sollten immerhin nach Möglichkeit so bemessen werden, dass wenigstens daraus die Betriebskosten des Unternehmens gedeckt werden könnten.

Die Nutzungsordnung an den Kommunalbetrieben wie überhaupt an der öffentlichen Anstalt[12]) kann in Form des öffentlichen Rechts oder des Zivilrechts durch Vertrag, Sachmiete, Dienstmiete erfolgen.[13]) Entsprechend dem Massenbetrieb in gleichartigen Leistungen, den diese Betriebe z. B. darbieten, werden die zu erhebenden Gebühren aufgestellt in allgemeinen Sätzen, in Gebührentarifen.

Komplizierter gestalten sich, ihres bedeutenden Umfanges wegen, die Nutzungsverhältnisse der Gemeindeeinwohner an der Allmende.[14]) Das Recht der Nutzung an der Allmende steht gemäss kantonalem Niederlassungsgesetz, Art. 12, jedem niedergelassenen Schweizerbürger zu. Ausgenommen sind darnach Ausländer und juristische Personen.

[12]) Die öffentliche Anstalt wird nach O. Mayer, II, S. 318, definiert als einen Bestand von Mitteln, sachlichen wie persönlichen, welche in der Hand eines Subjektes der öffentlichen Verwaltung einem bestimmten öffentlichen Zwecke dauernd zu dienen bestimmt sind.

[13]) Ueber die nähere Abgrenzung dieser beiden Anwendungsformen vgl. O. Mayer, B. I, § 11, und B. II, § 51 und 52.

[14]) Seydel, l. c. IV, 478 ff.

Abgesehen von diesen auf den genannten öffentlichrechtlichen Statusverhältnissen beruhenden Gemeindenutzungen kommen auch solche vor, die auf privatrechtlichem Titel (Servituten) beruhen.[15]) Als Einnahmequelle kommen nur die ersterwähnten Nutzungen in Betracht, welche ihren Grund im Gemeindeverbande haben. Die kantonale Gesetzgebung und die Rekurspraxis haben besonders nach zwei Gesichtspunkten hinsichtlich dieser Gemeindenutzungen einzelne allgemeine Regeln aufgestellt, nämlich in der Behandlung der Nutzungsverhältnisse der Gemeindebürger zu den Niedergelassenen, sowie der zu berechnenden Vergütung (Taxen) im Interesse des Gemeindehaushalts. Die einzelnen Nutzungen und die zu erhebenden Taxen nach den verschiedenen lokalen Verhältnissen finden ihre Regelung durch Aufstellung besonderer Nutzungs- und Taxenordnungen in den Gemeinden.

Im allgemeinen lässt sich sagen, dass in fast keinem Kanton der Schweiz die Niedergelassenen so begünstigt worden sind, wie in Graubünden. Die für sie in Betracht kommende Nutzung erstreckt sich in der Hauptsache auf den Mitgenuss an Alpen, Weiden und Wäldern (N.-G., Art. 14). Nicht in Betracht fallen, wie früher erwähnt, das Armengut und die fest ausgeteilten Gemeindelöser, woran nur die Bürger eine Nutzungsberechtigung haben. In der Regel reichen die Gemeindenutzungen für den Bedarf der Bürger wie Niedergelassenen aus. Die grundsätzliche Nutzungsberechtigung der Bürger und Niedergelassenen kann aber in jenem Fall eine Einschränkung erfahren, wenn aus Grün-

[15]) Ein Privatnutzungsberechtigter kann selbstverständlich nicht zur Entrichtung von Nutzungstaxen auf Grund öffentlichen Rechtes angehalten werden, hingegen wird er, besondere Rechte vorbehalten, gleich allen Nutzungsberechtigten diejenigen Kosten zu tragen haben, die wegen solchen Nutzungen im Interesse einer guten Gemeindeverwaltung erwachsen, z. B. Hirtschaftsspesen, soweit die Gemeinden von der Pflicht, für gute Hirtschaft zu sorgen, nicht gänzlich enthoben werden. R.-P. 17, 89.

den des eigenen notwendigen bürgerlichen Bedarfs und der nachhaltigen Ertragsfähigkeit der betreffenden Liegenschaften der Beweis der Unzulässigkeit dieser Begünstigungen für die Niedergelassenen erbracht wird. Die Erbringung dieses Beweises, über dessen Zutreffen der Regierungsrat zu entscheiden hat, ist aber notwendige Voraussetzung hiezu.[16]) Diese gesetzliche Bestimmung schliesst indessen nicht aus, dass die Bürgergemeinde kraft ihrer Autonomie einen billigen Ausgleich treffen kann, so insbesondere auch, wenn ein Ueberschuss über den bürgerlichen Bedarf vorhanden ist, der aber nicht für den Bedarf der Niedergelassenen ausreicht. Hinsichtlich der Bemessung des gesetzlich privilegierten bürgerlichen Bedarfs, sowie der Bemessung überhaupt, hält man sich an die folgenden, in der Hauptsache durch die Rekurspraxis festgestellten Grundsätze:

Für die Alpen- und Weidnutzung gilt, dass vorab das von Bürgern innert dem Gemeindeterritorium gewinterte Vieh jeder Art, d. h. das Vieh, das mit auf Gemeindegebiet gewachsenem Heu gewintert wurde, für das Mass der Nutzungsberechtigung in Betracht kommt. Unter Vorbehalt der nachhaltigen Ertragsfähigkeit[17]) sind sodann die Niedergelassenen nach dem gleichen Grundsatze berechtigt. Wenn der Ertrag auch noch über diesen Bedarf hinausreicht, können weitere Klassen berücksichtigt werden, wie auswärts wohnende Bürger.

Auf die Waldnutzung haben, soweit auch hier nicht der Nachweis der Unzulänglichkeit des Ertrages erbracht wird, die Niedergelassenen die gleiche Anspruchberechti-

[16]) N.-G., Art. 12, Ausführungsverordnung zum N.-G., Art. 1.

[17]) Zur Feststellung der Ertragsfähigkeit kommt in Betracht das Regulativ für die Taxation der Alpen, Weiden und Wälder von Gemeinden und Privaten, von 1872; und das Gesetz betr. die Bestossung bündnerischer Alpen mit fremdem Schmalvieh, von 1875, Art. 4.

gung, und zwar auf die Haupt-, wie auf die Nebennutzung.

Die Hauptnutzung besteht in der Abgabe von Bauholz für eine den Verhältnissen gemässe Privatwohnung und für die landwirtschaftlichen Bedürfnisse (Stallung), und zwar in dem Umfange, um den Anforderungen einer rationellen Wirtschaft Rechnung tragen zu können.[18]) Ausgeschlossen ist die Abgabe von Holz zur Verarbeitung in Waren, zu gewerblichen und industriellen Zwecken. Für den Bezug von Brennholz ist in der Regel die Haushaltung nach Massgabe ihres Bedürfnisses anspruchsberechtigt.

Die Nebennutzung hat geringe Bedeutung. Sie besteht in der Benutzung der Waldweide, Sammeln von Leseholz, Waldgras, Streue, Laub, Waldsamen, Gewinnung von Harz und anderen Baumsäften, Beeren u. dgl. Solche Nutzungen müssen verboten werden, wenn sie die Waldwirtschaft beeinträchtigen, wie namentlich der Weidgang jeglicher Viehgattung und das Streuesammeln. Da meistenteils auch nur Unbemittelte davon Gebrauch machen, wird kein Entgelt verlangt.[19])

Nutzungstaxen. Erlauben es die Vermögensverhältnisse der Gemeinden ohne Inanspruchnahme des Privatvermögens durch Steuern, die unentgeltliche Gewährung der erwähnten Nutzungen, so haben die Gemeinden vermöge ihrer Autonomie hiezu das Recht. Die verfassungsmässige Pflicht zu einer guten Gemeindeverwaltung wird jedoch eine solche ausserordentliche Vergünstigung in den wenigsten Gemeinden gestatten. Nach der im N.-G., Art. 13, vorgesehenen Möglichkeit, die Niedergelassenen zur Zahlung einer billigen, den zu erlangenden Vorteilen entsprechenden Vergütung an die Gemeindekasse anzuhalten,

[18]) R.-P. 62.

[19]) Vgl. Kantonale Forstordnung: „Nebennutzungen".

glaubte man anfänglich da und dort, aus Mangel einer solchen ausdrücklichen Bestimmung für die Bürger, dass die Verpflichtung zur Entrichtung einer Vergütung nur für die Niedergelassenen bestehe. In der Ausführungsverordnung zum N.-G. (revidiert 1907) wurde das Verhältnis der von den Bürgern und Niedergelassenen zu entrichtenden Taxen so bestimmt, dass die Bürger $^2/_3$ der von den Niedergelassenen entrichteten Taxen bezahlen müssen. Man stützte sich dabei auf Art. 40, Abs. 5, der Kantonsverfassung und auf den Geist und Zweck des Niederlassungsgesetzes, wonach eine billige Behandlung der Niedergelassenen und die Erleichterung der Niederlassung anzustreben sei. Nach der erwähnten Verordnung können die Taxen der Bürger im Maximum auf 50% und die der Niedergelassenen auf 75% des vollen Handels- bezw. Nutzungswertes berechnet werden. Die Bürger sind daher noch weiterhin den Niedergelassenen gegenüber im Vorteil. Die von den Bürgern zu entrichtenden Taxen werden von der politischen Gemeinde und diejenigen der Niedergelassenen von den Bürgern festgesetzt. Jedem System der Taxen müssen die Grundsätze der Billigkeit und Gerechtigkeit zugrunde liegen. Die Weidtaxen z. B. werden in der Regel nach Perioden abgestuft.[20]) Wenn bei einer Haushaltung oder landwirtschaftlichem Betriebe etc. Bürger und Niedergelassene eine Einheit bilden, so entspricht es der Billigkeit, dass die Nutzungstaxen nach Verhältnis der Beteiligung berechnet werden. Gegen Verzögerung und Verweigerung der Zahlung fälliger Taxen pflegt man sich in der Weise zu schützen, dass die Nichtzahlung als ein Verzicht auf die Gemeindenutzungen, vorbehalten Ansprüche gemäss Armenrecht, angesehen wird. Dürftigen Niedergelassenen muss die Nutzung gewährt werden, auch wenn sie die Nutzungstaxen nicht bezahlen; es kann ihnen die Niederlassung

[20]) R.-P. 64.

deshalb nicht entzogen werden. Ein Rückgriffsrecht der Wohngemeinde auf die Bürgergemeinde der Niedergelassenen für Ansprüche aus Gemeindenutzungen besteht nicht. Diese Ansprüche haben nämlich den gleichen Charakter, wie andere gewöhnliche Forderungen der Gemeinde oder von Privaten gegenüber irgend einer Person.[21])

Für Fraktionsverhältnisse besteht die Auffassung, dass die Bürger der eine Gemeinde bildenden Fraktionen in ihrer Gesamtheit eine Bürgergemeinde bilden und dass jeder Gemeindebürger, der in einer Fraktion sich niederlässt, gleich den Fraktionsangehörigen zu behandeln sei, mit anderen Worten, es gelten in der Hauptsache die gleichen Grundsätze, wie für die einheitliche Gemeinde.[22]) Man kann hier geteilter Ansicht sein, inwieweit diese Auffassung zutreffen mag. Wie in der Einleitung, im Anschluss an die dortige Ausführung darauf hingedeutet wurde, scheint die Annahme, was hier nicht näher untersucht werden kann, berechtigt zu sein, dass da, wo früher selbständige Bürgergemeinden waren, besondere Korporationen von Bürgern in den Fraktionen heute noch fortbestehen. Demgemäss wären Bürger, die von einer Fraktion in eine andere derselben Gemeinde übergehen, nur als Niedergelassene zu behandeln. Gegenüber Rekursen gegen die erstere Auffassung erfolgte denn auch stets die Begründung mehr nach praktischen Erwägungen, als nach streng rechtlichen Gesichtspunkten. Man fand, dass es dem Grundsatze der Gerechtigkeit widerspreche, wenn in der einen oder andern Fraktion der Gemeinde verschiedene Taxen bezahlt würden, wodurch auch eine geordnete Steuererhebung unmöglich wäre. — In jedem Fall kann dieses gleiche Prinzip innerhalb

[21]) R.-P. 199: Um die Entrichtung der Taxen zu sichern, kann die Verleihung der Gemeindenutzungen auch an die Vorausbezahlung und Sicherstellung derselben geknüpft werden, soweit is sich nicht um dürftige Personen handelt.

[22]) R.-P. 112, 114.

einer Gemeinde dort nicht zur Anwendung kommen, wenn die Fraktionen als solche eigene Nutzungen neben solchen der Gemeinde besitzen, wenn sie also eigene Weiden, Alpen und Wälder haben.

Die Gemeindeatzung als besondere Nutzung unterscheidet sich von den bisherigen Nutzungen dadurch, dass sie an einem dinglichen Rechte besteht. Sie kommt in der Regel als Herbstatzung, bisweilen auch als Frühlingsatzung vor. In der Regelung der Gemeinatzung wird nach ähnlichen Grundsätzen verfahren, wie für die übrigen Nutzungen. Im Interesse der Landwirtschaft wird zu jeder Zeit die Möglichkeit gewährt, durch Mehrheitsbeschluss in der Gemeinde diese Nutzungsart aufzuheben oder zu beschränken. Wo sie einmal aufgehoben oder beschränkt worden ist, darf ein solcher Beschluss nicht mehr rückgängig gemacht werden. Den Grundbesitzern wird in diesen Fällen regelmässig ein angemessenes Entgelt auferlegt.[23])

Vermögenserwerb der Gemeinden gemäss Erbrecht, Verfügungen von Todes wegen und Schenkungen.

Durch den Umstand, dass das Gemeinwesen in neuerer Zeit verschiedene Aufgaben, insbesondere des Schul- und Armenwesens, übernommen hat, die früher zu einem grossen Teil eine rechtliche oder moralische Last des betreffenden Familienverbandes waren, fand man es als gerechtfertigt, dem Kanton und den Gemeinden eine gewisse Erbberechtigung einzuräumen.[24]) Das schweizerische Zivilgesetzbuch führt demgemäss an letzter Stelle unter den gesetzlichen

[23]) K.-V., Art. 42, und Gesetz über die Loskäuflichkeit der Weiderechte auf Privatgütern, vom 3. Juli 1852. Regulativ über Aufstellung von Schiedsgerichten und das Verfahren derselben betr. Atzungsloskauf und der daraus sich ergebenden Anständen, vom 18. März 1851.

[24]) Nach bündnerischem Privatrecht galt das Erbrecht der Blutsverwandten unbeschränkt.

Erben das Gemeinwesen auf. Wenn weder Blutsverwandte bis und mit dem grosserlterlichen Stamme noch ein überlebender Ehegatte vorhanden sind, fällt die Erbschaft dem Kanton zu, in dem der Erblasser seinen letzten Wohnsitz hatte, oder an die Gemeinde, die von der Gesetzgebung dieses Kantons als berechtigt bezeichnet wird.[25]) Das kantonale Einführungsgesetz zum Z. G. B. hat dieses Erbrecht den Gemeinden vorbehalten, und zwar wie folgt: War der Erblasser in Graubünden heimatberechtigt und domiziliert, so fällt die Erbschaft zur Hälfte an die Domizil-, zur Hälfte an die Heimatgemeinde; war er in Graubünden heimatberechtigt, aber im Ausland domiziliert, so fällt die Erbschaft ganz an die Heimatgemeinde; und war er endlich in Graubünden nicht heimatberechtigt, aber domiziliert, so fällt die Erbschaft zur Hälfte an die Domizilgemeinde, zur Hälfte an den Kanton.

Das Einführungsgesetz bestimmt sodann weiter, dass das geerbte Vermögen ausschliesslich zu Schul-, zu Armen- oder zu anderen Wohltätigkeitszwecken verwendet werden muss. Da das Erbrecht der Gemeinwesen nicht pflichtteilgeschützt ist, d. h. da der Erblasser durch Verfügung von Todes wegen die Erbschaft dem Gemeinwesen gänzlich entziehen kann, war diese letzterwähnte gesetzliche Bestimmung notwendig. Der Erblasser wird nämlich umso weniger von diesem Rechte Gebrauch machen, wenn er weiss, dass das Vermögen zu wohltätigen Zwecken, als bloss zur Entlastung der Steuerpflicht der Reicheren, verwendet werden soll.

[25]) Z. G. B., Art. 466. Die ursprüngliche Absicht des Gesetzesredaktors des Z. G. B., dem Gemeinwesen auch schon neben Blutsverwandten des elterlichen oder grosselterlichen Stammes ein Erbrecht einzuräumen, drang nicht durch, da die Kantone — in Graubünden die Gemeinden — in solchen Fällen ihre Interessen schon durch Erhebung von Erbschaftssteuern zu wahren pflegen. — Die Form der Erbschaftssteuer bedeutet demnach eine Ausdehnung des Staatserbrechts. Vgl. Wagner, Finanzwissenschaft, 2. Aufl., III, S. 588.

Die Gemeinden können auch bedacht werden, sei es durch Verfügungen von Todes wegen, sei es durch Schenkungen. Die letzteren Zuwendungen kommen regelmässig mit einer besonderen Zweckbestimmung vor, so namentlich für Schul- und Armenzwecke, jedoch auch zu anderen Verwaltungszwecken. Es ist schon früher erwähnt worden (s. „Grundstockvermögen"), dass solcher Vermögenserwerb, welcher Art immer er sei, nicht im Interesse einer lebenden Generation verwendet werde, sondern der Gemeinde in ihrer historischen Fortdauer zum Nutzen gereiche; er muss dem Grundstock einverleibt werden, sodass nur dessen Ertrag zur Verwendung kommen kann.

Die Gemeindegebühren.

Gemeindegebühren sind solche Abgaben, welche der Einzelne der Gemeinde zu entrichten hat für besondere Inanspruchnahme kommunaler Einrichtungen, Anlagen und Tätigkeiten der Gemeindeorgane. Je grösser der Umfang der Gemeindeverwaltung ist, desto mehr gewinnt das Gebührenprinzip an Bedeutung. Je einfacher die Verwaltung, je weniger die öffentliche Amtstätigkeit in Anspruch genommen werden muss, desto weniger wird daher auch das Gebührenwesen ausgebildet sein.

Eine einheitliche Regelung des Gebührenwesens aus dem eben angeführten Grunde besteht in Graubünden nicht, noch viel weniger eine Aufzählung der möglichen Gemeindegebühren. Sofern gewisse Gebühren eine gesetzliche Grundlage haben, finden sie sich zerstreut in Einzelbestimmungen kantonaler Gesetze.

Da man von der Auffassung ausgeht, dass die Gebühren auf dem privatrechtlichen Gedanken von Leistung und Gegenleistung beruhen,[26]) können Gebührenpflichten entstehen auch ohne gesetzliche Grundlage, so oft eine solche

[26]) Vgl. G. Jelinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., S. 219.

Leistung der Gemeinde im Privatinteresse erfolgt. Gebührenlos bezw. als Wohltätigkeit wird die Benutzung von Gemeindeeinrichtungen und Anstalten nur dort gestattet, wo ein besonderes öffentliches Interesse diese Erleichterung empfiehlt. Hinsichtlich der Gebührenbemessung gilt im allgemeinen, dass bald die verursachten Kosten zugrunde gelegt werden, bald wird der Masstab für die Gebühr in dem Wert der Leistung für den Einzelnen zu suchen sein.[26a]) Die in den Gemeinden vorkommenden Gebühren fliessen entweder in die Gemeindekasse, oder sie fallen in Form von Sporteln den einzelnen Gemeindebeamten zu. In den Landgemeinden ist die letztere Art noch ziemlich häufig und bildet auch meistens die einzige Besoldung des betreffenden Beamten (z. B. Zivilstandsbeamter, Fleischschauer u. s. f.).

Das System der Gemeindegebühren lässt sich im Grunde analog einteilen, wie dasjenige der Staatsgebühren, nämlich in Rechtspflegegebühren und Verwaltungsgebühren. Die Gebühren der Rechtspflege spielen jedoch im Gemeindewesen eine verschwindende Rolle.[26b]) Es kommen in Betracht Gebühren für Eintragungen in die Kauf- und Pfandprotokolle bezw. Eintragungen etc. ins Grundbuch[26c]) (freiwillige Rechtspflege). In dem Einfüh-

[26a]) Eheberg, S. 140.

[26b]) Eine besondere Art von Gebühren sind diejenigen für Verleihung des Gemeindebürgerrechts (Gesetz über Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts vom 1. März 1853, Art. 2 und 3). Nach Kormann, „System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte", besteht die Verleihung der Staats- und Gemeindeangehörigkeit in einer Verfügung, wodurch ein Rechtsverhältnis, ein gegenseitiges Rechtsgeschäft geschaffen wird. Es ist daher kein Akt der Rechtspflege und die Gebühren nicht Rechtspflegegebühren, als was sie bisweilen bezeichnet werden, sondern sie sind vielmehr eine Art von Verwaltungsgebühren.

[26c]) Z. G. B., Art. 954 und Einführungsgesetz zum Z. G. B., Art. 172.

rungsgesetz zum Z. G. B. wird dem Kleinen Rat die Befugnis vorbehalten, auf dem Verordnungswege die Gebühren für die Eintragungen in das Grundbuch und die damit verbundenen Vermessungsarbeiten festzusetzen. Diese Gebühren fallen in die Gemeindekasse bezw. in die Kasse des Grundbuchkreises. Gebührenfrei sind Eintragungen, die mit Bodenverbesserungen oder mit Bodenaustausch zum Zweck der Arrondierung landwirtschaftlicher Betriebe zusammenhängen. Hierher gehören auch die Gebühren für Handhabung des Zivilstandswesens.[27])

Wesentlich umfangreicher ist das Gebiet der Verwaltungsgebühren. Sie können soweit ausgedehnt werden, als die Verwaltungstätigkeit der Gemeinden reicht und nicht ein ausdrückliches Verbot deren Anwendung verbietet (unentgeltlicher Primarschulunterricht, Abschaffung der Weggelder und der Brückengelder). Als allgemeine Verwaltungsgebühren kommen in Betracht die sogenannten Kanzlei- oder Einschreibegebühren der Niedergelassenen und Aufenthalter. Diese betragen für die Niederlassungsbewilligung 3 Fr.: Befreit sind die Beamten, Angestellten und Bediensteten des Kantons und der Eidgenossenschaft, soweit zugunsten letzterer durch die Bundesgesetzgebung eine Ausnahme vorgeschrieben ist; sodann die Geistlichen und Lehrer.[28]) Für die erste Aufenthaltsbewilligung beträgt die Gebühr bis auf 3 Monate 40 Rp., für jede folgende Bewilligung 20 Rp. Von speziellen Verwaltungsgebühren kommen vor:

a) Gebühren für Erteilung behördlicher Bewilligungen. Sie beruhen weniger auf gesetzlicher Grundlage, wie die bisher aufgezählten Gebühren, sondern können nach autonomen Satzungen der Gemeinden ihren Verhältnissen gemäss verschiedentlich fest-

[27]) Vollziehungsverordnung zum B.-G. über Zivilstand und Ehe, vom 1. März 1876.

[28]) N.-G., von 1874, Art. 6, 7.

gesetzt werden. Dahin gehören vor allem Bewilligungen für Produktionen von Schaustellungen, von gewerblichen und künstlerischen Leistungen, für freiwillige Ausverkäufe, wenn sie nicht wegen gänzlicher Geschäftsaufgabe erfolgen, öffentliche Versteigerungen etc.; sodann Bewilligungen für öffentliche Vergnügungsveranstaltungen, wie Tanzanlässe, Preiskegelschieben und Preisschiessen u. s. f. Für Waffenpassausstellungen in Gemeinden, für welche ein Waffenverbot erlassen wurde, beträgt die Gebühr 50 Rp.[29])

b) Gebühren für Kontrollfunktionen der Gemeindeorgane. Gesetzlich sind hier Gebühren vorgesehen auf dem Gebiete der Sanitätspolizei. Der Viehinspektor darf für jeden Gesundheitsschein, den er ausstellt, eine Gebühr von 20 Rp. erheben; desgleichen der Fleischschauer für die Untersuchung des lebenden Schlachttieres und von dessen Fleisch etc. nach der Schlachtung:

1. für ein Stück Grossvieh und Pferd 1 Fr., für ein Kalb, Schaf, Schwein, Ziege 40 Rp.;
2. für die Untersuchung von auswärts geschlachtetem und eingebrachtem Fleisch 60 Rp.

Es ist den Gemeinden freigestellt, diese Gebühren den betreffenden Gemeindebeamten als Sporteln zu belassen.[30])

Weiter kommen hier Gebühren in Betracht auf dem Gebiete der Baupolizei: für baupolizeiliche Verrichtungen der Gemeindebehörden; ferner auf dem Gebiete der Feuerpolizei: für Verrichtungen der Feuerschau etc.

c) Gebühren für Benützung öffentlicher Anlagen und Einrichtungen. Hier kommen in Betracht Gebühren für Benützung des öffentlichen Grund und Bodens für Privatzwecke. Geht der Gebrauch des Einzelnen an den öffentlichen Sachen über den Gemeingebrauch

[29]) Ausführungsbestimmungen z. Gesetz betr. das Tragen von Waffen, 1908, Art. 9.

[30]) Kantonale Ausführungsverordnung zum B. G. über polizeiliche Massregeln gegen Viehseuchen, von 1888.

hinaus, entsteht zum Ausgleich der besonderen Vorteile eine Gebührenpflicht. Auf dieser besonderen Inanspruchnahme der öffentlichen Sachen (Strassen, Plätze) beruhen die Marktgebühren, Standgelder und andere Gebührenzahlungspflichten.[31]) Solche Inanspruchnahme erfolgt sodann auch durch Wasserleitungen, Drahtleitungen, Transmissionen etc., sowie für Geleiseanlagen.

Neben der Benutzung öffentlicher Anlagen spielen die Gebühren für Benützung öffentlicher[32]) Einrichtungen eine bedeutende Rolle. Nach dieser Richtung kommen in Betracht: Schlachthausgebühren für Benutzung der Schlachthäuser, sodann Wagegebühren, Gebühren für Benutzung von Waschhäusern, Badanstalten, Marktstandgelder, öffentlichen Aborten u. s. f. Hieher gehören auch Gebühren für Besuch von Unterrichts- und Bildungsanstalten, die über den unentgeltlichen Primarschulunterricht hinausgehen, sodann für den Besuch und Benutzung öffentlicher Kunst- und wissenschaftlicher Sammlungen, Museen, Bibliotheken u. a. m. — Der Eingang der Gebühren ist ordentlicherweise dadurch gesichert, dass z. B. gewisse Leistungen von der Vorausbezahlung abhängig gemacht werden. Im übrigen kommt die administrative Zwangsbetreibung zur Anwendung. Sie erfolgt, gesetzlicher Bestimmung gemäss, ohne dass ein Urteil oder Verwaltungsakt die Schuld festgestellt haben müsste.[33])

Eine eigentümliche Art von Gebühren sind die sogenannten Kurtaxen. Die Fremden, die sich zu Kurzwecken

[31]) Vgl. hiezu O. Mayer, II, §§ 37, 38, der Gemeingebrauch, 128, 146.

[32]) Es steht aber nichts im Wege, dass Gemeindeanstalten nicht gerade für öffentliche Zwecke als Verwaltungseinrichtungen, sondern der Gewinnerzielung halber für fiskalische Zwecke errichtet sind. Vgl. Seydel, l. c. IV, 467 u. 3.

[33]) Vgl. § 35 der Ausführungsverordnung zum B.-G. über Schuldbetreibung und Konkurs, vom 5. August 1891; O. Mayer, II, S. 344.

in einer Gemeinde aufhalten, sind von den gewöhnlichen Steuern befreit. Da viele Auslagen der Kurorte aber lediglich im Interesse der Fremden erfolgen, erscheint es als durchaus billig und gerecht, diese einer besonderen Abgabe in Form von Kurtaxen zu unterwerfen. Diese Taxe wird in der Regel allen Fremden auferlegt. Unbemittelten kann sie ganz oder teilweise erlassen werden. Zur Erhebung dieser Taxe ist man vielfach von einer privatrechtlichen Grundlage ausgegangen, indem die Gewerbetreibenden eines Kurortes sich zu einem Verkehrs- oder Kurverein zusammenschliessen, und jedem ihrer Mitglieder zur Pflicht machen, von jedem beherbergten Fremden die vom Verein festgesetzten Taxen zu erheben. Statt dass die Taxen in die Gemeindekasse fliessen, kann der Verein sie für sich in Anspruch nehmen, da an Kurorten nicht selten eine Aufgabenteilung zwischen diesen Vereinen und der Gemeinde erfolgt, oder die Vereine leisten an die Kosten gewisser, in ihrem Interesse erfolgenden Aufgaben der Gemeinde grössere Beiträge.[34])

Beiträge.

Unter dem Institut der Beiträge sind Geldleistungen von Einzelnen oder Gruppen von Einzelnen verstanden für Sondervorteile, die ihnen aus Einrichtungen und Unternehmungen der Gemeinden erwachsen.[35]) Die Pflicht zu solchen gemeinderechtlichen Beiträgen wird entweder in Form eines Gesetzes oder Verwaltungsaktes (Gemeindebeschluss, z. B. für Erstellung einer Kanalisationsanlage, einer Strasse u. dgl.) begründet.[36]) Es handelt sich bei diesen Beiträgen

[34]) Vgl. R. Just, Die Gemeinde Arosa, 1907, S. 34 ff.

[35]) Vgl. Seydel, l. c. IV, 545 ff.

[36]) O. Mayer, B. II, § 48: „Vorzugslasten und Verbandslasten" hebt als weitere Beitragsarten hervor solche, welche auf freiem Entschluss und gutem Willen, oder um einer Vereinsmitgliedschaft willen vorkommen, S. 279.

um Zuschüsse, welche Haus- und Grundeigentümer für Herstellung und Unterhaltung der öffentlichen Verkehrswege, Plätze, Trottoirs, Kanalisationen, Ent- und Bewässerungsanlagen, Wuhrbauten, Wasserleitungen etc. zu leisten haben. Die Ausmessung der Beiträge erfolgt auf Grund des Interessenprinzips. Hiebei muss berücksichtigt werden, dass meistens an den hier in Frage kommenden Unternehmungen nicht nur die Besitzer der betreffenden Häuser und Grundstücke ein Interesse haben, sondern mittelbar bis zu einem gewissen Grade alle Einwohner daran interessiert sind. Eine namhafte praktische Bedeutung haben die Beiträge eigentlich nur in grösseren Gemeinden, während sie in kleineren Gemeinden ersetzt werden durch die auf dem gleichen Prinzip beruhenden „Spezialsteuern", von denen später die Rede ist (S. 96 ff.).

Das Interesseprinzip in der Verteilung der Lasten und mit diesem auch das Institut der Beiträge hat in der Kantonsverfassung, Art. 40, Abs. 5, seine ausdrückliche Regelung erhalten. Es heisst dort: „Besondere Auslagen, welche einzelnen Gattungen des Privateigentums zugute kommen, wie (beispielsweise) solche für Wuhren und Wasserleitungen, können mit Berücksichtigung des denselben gewährten Nutzens auf diese verlegt werden." Diese Verlegung kann also auch bei Abzugsgräben, Feldwegen, Haltung der Hirten, Flurhüter etc. erfolgen. In der Regel wird die Gemeinde nach Massgabe ihres Interesses den Hauptteil der Kosten auf sich nehmen. Zu der oben zitierten allgemeinen Bestimmung wird ausserdem an einigen Stellen der kantonalen Gesetzgebung dieses Recht bezw. Pflicht noch besonders festgesetzt, so nach Art. 4 des kantonalen Wuhrgesetzes, für Vorteile aus Wildbachverbauungen. Es kann vorkommen, dass der Bund, der Kanton, die Eisenbahn, die Gemeinde und private Liegenschaftsbesitzer an einer Ver-

bauung interessiert sind. Desgleichen gemäss kantonaler Forstordnung, § 9, wonach Waldeigentümer (Korporationen und Private) durch Beiträge an die Besoldungen der Forstbeamten in Mitleidenschaft gezogen werden können.

Hinsichtlich der Wasserversorgung gilt gemäss regierungsrätlicher Rekurspraxis, dass die Erstellung von Brunnen im besonderen Privatinteresse, oder Leitungen zu abgelegenen Höfen zu Lasten der Interessenten fallen müssen.[37]) Wie gesagt, ist im allgemeinen die Beitragsform in den Gemeinden noch eine seltene Erscheinung. Die Gemeinde Davos bedient sich der Beitragsform zur Deckung der Kosten der Strassenbeleuchtung. Hier handelt es sich um regelmässig wiederkehrende Interessentenbeiträge im Gegensatz zu einmaligen Beitragsleistungen, wie z. B. zu Strassenpflasterungen, Kanalisationen u. s. w. Zunächst werden die Beiträge der Gemeinde selbst und des Kurvereins bestimmt. Der Rest wird sodann in billiger Weise auf die im Beleuchtungsrayon gelegenen Gebäulichkeiten verteilt. Aehnlich bestimmt die Feuerwehrordnung der Gemeinde Filisur (§ 3), dass die Kosten des Nachtwachtdienstes, sowie der Feuerwehrmannschaft durch Beiträge zu decken seien, und zwar in der Weise, dass von vornherein jede Haushaltung zur Entrichtung eines Beitrages verpflichtet ist. Erst, wenn dieser Ertrag zur Tilgung der Kosten nicht ausreicht, wird noch eine Gebäude- und eventuell Mobiliarsteuer erhoben. Diese Art von Beiträgen kommt jedoch eher einer allgemeinen Haushaltungssteuer ähnlich, als den Beiträgen, wie wir sie oben ausgeführt haben. Die Stadt Chur besitzt, abgesehen von anderen Fällen der Beitragserhebung, eine Verordnung betr. Unkostendeckung aus der Anlegung, Ausbesserung und Unterhaltung von Feldwegen, wobei dies hauptsächlich durch Beiträge zu erfolgen hat.

[37]) R.-P., 2, 4.

Selbstverständlich können die Gemeinden von der Belastung der durch Gemeindeeinrichtungen und Unternehmungen bevorzugten und bevorteilten Privaten Umgang nehmen, solange es ihre finanzielle Lage erlaubt. Mit der Notwendigkeit der Einführung direkter Steuern verlangt es aber die Billigkeit und Gerechtigkeit, dass auch der Besteuerung nach dem Interesseprinzip gebührend Rechnung getragen werde, sei es nun in Form solcher Beiträge oder von Spezialsteuern.

Gemeinwerke (Gemeindedienste).

Die unentgeltlichen Gemeinwerke sind ein Rest der früheren Naturalwirtschaft, die sich ihrer Zweckmässigkeit wegen in vielen Gemeinden Graubündens noch erhalten haben. Es kann tatsächlich die Beschaffung der erforderlichen Mittel in der unmittelbaren Form der Naturalleistung, als welche sich die Gemeinwerke kennzeichnen, leichter sein, als durch Gelderhebung und Erwerb mit dem Gelde, leichter für den Leistenden, der das zu Leistende bei der Hand hat, und eben dadurch auch leichter für die Gemeinde, welche der Mittel bedarf. Dadurch werden die entsprechenden Abgaben in Geld, die Steuern, ersetzt.[38]) Sie können zweifacher Art sein: Gemeinwerke nämlich, die zur Deckung allgemeiner öffentlicher Bedürfnisse angeordnet werden, und daher von allen zu tragen sind, wie Lieferung des Holzes an Schulen und Pfarreien, Unterhaltung der Waldwege, allgemeinen Verkehrswege u. s. f.;[39]) sodann solche für Ar-

[38]) Vgl. O. Mayer, B. II, § 47, Oeffentliche Lasten, S. 266 ff.; Seydel, l. c. IV, 563.

[39]) Aehnlichkeit mit dieser Art von Gemeinwerken, jedoch auf anderer Grundlage stehend, haben die sogenannten Notdienste bei Unglücksfällen (Feuers- und Wassernot). Solche Dienste müssen von allen tauglichen Personen in der Gemeinde, selbstverständlich ohne irgend einen Masstab und ohne Entschädigung geleistet werden; das Gleiche gilt auch von den militärischen Requisitionen in Kriegszeiten. Vgl. O. Mayer, B. II, „Oeffentliche Lasten", S. 267.

beiten, die bestimmten Interessentengruppen zum Nutzen gereichen, und demgemäss nur auf die Interessierten verlegt werden. — Ihrer Form nach sind sie entweder Hand- oder Spanndienste.

Eine rechtssatzmässige Berechtigung der Gemeinden zur Anordnung allgemeiner Gemeinwerke besteht nicht, hingegen ergibt sie sich daraus, dass nirgends bestimmt wurde, die Deckung der Gemeindelasten müsse in Geldleistungen erfolgen. Dies setzt aber zur Vermeidung von Ungleichheiten eine nach den Grundsätzen der Billigkeit und Gerechtigkeit festgesetzte Gemeinwerkordnung, wie sie die meisten hier in Frage kommenden Gemeinden besitzen, voraus. Was diese Gemeinwerkordnungen im Besonderen betrifft, so werden darin die Arbeiten aufgeführt, die im Gemeinwerk zu verrichten sind. Weiter enthalten sie Bestimmungen, in welchem Masstabe und wer hiezu aufgeboten werden kann. Grundsätzlich verpflichtet zu den ordentlichen öffentlichen Gemeinwerken ist regelmässig jede Haushaltung und zwar so, dass sie zunächst einen geeigneten Arbeiter zu einem oder mehreren Gemeinwerken zu stellen hat. Bisweilen findet eine Klassifikation der Haushaltungen statt, und zwar nach Massgabe des Mitgenusses an den Gemeindeutilitäten und des Vermögensstandes. Auf Grund dieser Klassifikation soll dann ein billiger Ausgleich der Gemeinwerklasten, gleichsam nach dem Masstabe einer direkten Steuer erfolgen. Hiebei kann es auch vorkommen, um eine etwaige Ueberbürdung für geleistete Gemeinwerke abzuwenden, dass eine mässige Vergütung aus der Gemeindekasse bewilligt wird. Bis zu einem gewissen Grade findet auch bezüglich der Hand- und Spanndienste eine Klassifizierung nach dem Grundsatze der Arbeitstüchtigkeit, des Fleisses etc. statt.

Wenn zu einem Gemeinwerke nicht die Dienste aller Pflichtigen erforderlich sind, so erfolgt ganz naturgemäss eine reihenweise Abwechslung. Aus dem steuerähnlichen

Charakter dieser Gemeinwerke ergibt sich ferner, dass entweder Pflichtige, wie arme Familien, von der Pflicht hand- wie spanndienstlicher Verrichtungen befreit, oder Beamte, Lehrer zu einer entsprechenden Geldleistung berechtigt sind.

Spanndienstpflichtig sind nur die Besitzer von Gespannen. Hingegen sind die zum öffentlichen Dienst gehaltenen Gespanne (Postpferde) von unentgeltlichen Spanndiensten befreit. Wo Spanndienste geleistet werden, müssen dieselben nach einem billigen Anschlage an den Handdienstleistungen abgerechnet werden.

Die Stellung eines Vertreters wird überall gestattet. Wo es jedoch gestattet wird, den abgeschätzten Betrag, der nach ortsüblichen Fuhr- und Taglöhnen festgestellt wird, an die Gemeindekasse auszuzahlen, ist man im Begriffe, das Institut der Gemeinwerke zu verlassen.

Neben den unentgeltlichen besteht da und dort auch eine Pflicht zu entgeltlichen Gemeinwerken, indem etwa bestimmt wird, dass für die Hälfte oder für den ganzen Betrag der an die Gemeinde zu entrichtenden Nutzungstaxen Gemeinwerke zu leisten seien, oder dass neben unentgeltlichen Werken soviel entgeltliche zu leisten seien, als notwendig sind. Es würde zu weit führen, hier auf die einzelnen Verhältnisse näher einzutreten.

Die andere Art von Gemeinwerken, die im vorwiegenden Interesse Einzelner und Gruppen von solchen erfolgt, hat Aehnlichkeit mit den im vorhergehenden Paragraphen behandelten „Beiträgen“ (und auch mit den Spezialsteuern) (S. 96 ff.). Der Unterschied besteht lediglich darin, dass die betreffenden Gemeindeaufgaben, statt auf indirektem Wege durch Geldbeiträge, direkt von den Interessenten im unentgeltlichen Gemeinwerk ausgeführt werden, sofern die betreffenden Aufgaben nicht besondere Kenntnisse voraussetzen. Ihre rechtliche Grundlage haben diese Werke, wie die übrigen Leistungen, nach dem In-

teresseprinzip, in der schon einmal zitierten Verfassungsbestimmung, dass nämlich besondere Auslagen, welche einzelnen Gattungen des Privateigentums zugute kommen, nach Massgabe des Nutzens auf diese verlegt werden können. Die Fälle ihrer Anwendung können mannigfacher Art sein, so zur Herstellung und Unterhaltung von Feld-, Alp- und Maiensässwegen, ferner zu Alp- und Weidreutungen, Wuhrbauten etc.

Die Entstehung der Pflicht zur Leistung von Gemeinwerken beruht auf Beschluss des Gemeinderates bezw. der Gemeindeversammlung, je nach dem Umfange und Bedeutung der Arbeit. Die Aufbietung und Kontrolle über die zu leistenden und geleisteten Gemeinwerke, sowie über deren Ausführung besorgt in den meisten Fällen ein von der Gemeinde gewählter Werkmeister.

Die Erfüllung beschlossener Gemeinwerke wird gesichert durch Strafandrohung, also nicht durch Betreibung für den schuldigen Betrag, wie es bei den Geldleistungen der Fall ist. Gegen unbillige und ungerechte Anordnung von Gemeinwerken kann jeder Pflichtige rekurrieren.

Andere Naturalleistungen. Solche kommen fast überall vor, wo noch Gemeinwerke bestehen. Hieher ist hauptsächlich zu rechnen die gänzliche oder teilweise Verpflegung von Gemeindebediensteten.

Weiter beruht auf diesem Grundgedanken auch die Inanspruchnahme der Gemeindeeinwohner zu Leistungen an militärischen Einquartierungen und Verpflegung. —

Die Gemeindesteuern.

Allgemeines.

Steuerberechtigt sind kraft öffentlichen Rechtes sowohl die politische Gemeinde als auch die Bürgergemeinde. Das Steuerrecht der letzteren ist tatsächlich auf die Erhebung der Seitenerbschaftssteuer beschränkt. Durch Rekursentscheid hat die Regierung aus-

drücklich der Bürgergemeinde das Vorrecht vor der politischen Gemeinde zur Erhebung dieser Erbschaftssteuer verliehen, und zwar deshalb, weil diese Einnahme von jeher als Korrelat der Armenunterstützungspflicht angesehen wurde.[40]) Auch die Fraktionen besitzen ein Steuerrecht, jedoch nur insoweit es von der Gesamtgemeinde durch Gemeindebeschluss auf sie übertragen worden ist. Eine solche Delegation hat ihre Rechtfertigung darin, dass einzelne Aufgaben von den Fraktionen unter Aufsicht der Gemeinde besorgt werden. Es handelt sich nicht um Uebertragung der verfassungsmässigen Rechte selbst, sondern nur um eine Uebertragung der Ausübung derselben. Die gleichen Schwierigkeiten und Unregelmässigkeiten, die in Fraktionsgemeinden in der Erhebung der Taxen vorkommen (vgl. Nutzungstaxen, S. 53 ff.), kehren hier wieder. Wie früher erwähnt, hat sich die Regierung von mehr praktischen Gesichtspunkten leiten lassen und festgestellt, dass in keiner Fraktion derselben Gemeinde Steuern erhoben werden dürfen, bis in allen Fraktionen, unter Vorbehalt ihrer selbständigen Nutzungen, die Nutzungstaxen die gesetzliche Maximalhöhe erreicht hätten.

Hinsichtlich des anzuwendenden Steuersystems lässt der Kanton den Gemeinden vollkommen freie Hand, wenn nur dasselbe billigen und gerechten Grundsätzen entspricht. Der Grund, warum der Kanton davon Umgang genommen hat, ein einheitliches Gemeindesteuergesetz oder auch nur eine Steuerverordnung zu erlassen, liegt wohl hauptsächlich in der Rücksicht auf die Mannigfaltigkeit in den lokalen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen und Bedürfnissen der Gemeinden. Ein Minimum notwendiger leitender Grundsätze wurde zum Teil in die Kantonsverfassung, zum Teil auch in das Niederlassungsgesetz aufgenommen. So verschiedenartig nun auch die Verhältnisse sind, zeigen sich in Wirklichkeit, abgesehen von den je-

[40]) R.-P. 240, 244.

weiligen Steuersätzen, keine aussergewöhnlichen Variationen.[41]) Dem System liegt überall die übliche Scheidung der Steuern in direkte und indirekte zugrunde, und zwar in dem Sinne, dass zu den direkten Steuern alle diejenigen gerechnet werden, welche nach feststehenden, im Voraus ermittelbaren Tatsachen (Persönlichkeit, Vermögen, Erwerb und Einkommen) und deshalb nach fortlaufend geführten Registern erhoben werden, zu den indirekten diejenigen, welche an wechselnde, mehr oder weniger zufällige, deshalb nicht im Voraus zu ermittelnde Tatsachen (Handlungen, Ereignisse, Vorgänge) anknüpfen.[42])

Die direkten Gemeindesteuern sind die gleichen, wie diejenigen des Kantons, nämlich eine Vermögens-, Erwerbs- und Virilsteuer. Letztere wird bisweilen ersetzt durch eine Personalsteuer, oder auch ergänzt durch eine Haushaltungssteuer. Deshalb lehnen sich die Gemeinden vielfach auch an das kantonale Steuergesetz an, oder es wird das von der Regierung ausgearbeitete, unverbindliche Steuerregulativ für die Gemeinden zum Vorbild genommen. Eine vorbehaltlose Anlehnung an das kantonale Steuergesetz kann nicht erfolgen, sondern dessen Bestimmungen können nur insoweit in Betracht kommen, als sie für Gemeindeverhältnisse passen, mit anderen Worten, dem in der Kantonsverfassung, Art. 40, Abs. 5, statuierten Grundsatz der Billigkeit und Gerechtigkeit entsprechen. — Durch diese weitgehende Autonomie und durch den Man-

[41]) Dieser Umstand sollte bald in Bezug auf direkte Steuern zu einer in der Hauptsache wenigstens einheitlichen Regelung übergehen lassen. Dies umso mehr, als die Mehrzahl der Gemeinden, wie aus dem Nachfolgenden ersichtlich, sich an das kantonale Steuergesetz, das nicht für Gemeindeverhältnisse zugeschnitten ist, oder an das unverbindliche Mustersteuerregulativ für Gemeinden anlehnen. In dem gegenwärtigem Rechtszustand liegt auf die Dauer nicht genügende Sicherheit für eine richtige, den sozialen Anforderungen entsprechende Verteilung der Steuerlast.

[42]) Vgl. Eheberg, § 107, S. 190, 191.

gel an einer staatlichen Ueberprüfung der Gemeindesteuer-Regulative (ausgenommen bei staatlicher Unterstützung und Kuratel) liegt eine umso grössere Aufgabe den Rekursinstanzen ob. Tatsächlich haben denn auch erst durch die Rekurspraxis die Gemeindesteuern bestimmte Anhaltspunkte und Direktiven erhalten. Eine mehr oder weniger selbstständige Regelung, unter Beibehaltung jedoch der gleichen Faktoren für die direkte Besteuerung, hat ganz vereinzelt stattgefunden. Ausserdem gibt es eine Anzahl Gemeinden, insbesondere Berg- und waldreiche Talgemeinden, die sich mit einer Besteuerungsfrage noch nie beschäftigt haben. Hingegen kommen daselbst meistens unentgeltliche Gemeinwerke vor.

Mannigfaltiger hat sich die Regelung indirekter Steuern gestaltet, jedoch mehr mit Rücksicht auf die abweichende Regelung derselben Steuern von Gemeinde zu Gemeinde, als auf eine mannigfaltige Anwendung indirekter Steuern. Die vorkommenden indirekten Steuern sind ausschliesslich Gemeindesteuern, d. h. sie kommen, mit Ausnahme einer Getränkehandelssteuer und Hausierpatentgebühren, für den Kantonshaushalt nicht in Betracht. Demgemäss erklärt sich auch ihre selbständigere Ausgestaltung. Das erwähnte Mustersteuerregulativ versucht, auch auf diesem Gebiete, soweit möglich, einheitliche Grundsätze zur Anwendung zu bringen.

Als Haupttypen indirekter Steuern sind hier in erster Linie zu erwähnen die Erbschaftssteuern und die Handänderungsgebühren, von welchen beiden der ausgiebigste Gebrauch gemacht wird; sodann die sogenannten Gewerbe-Konzessionsgebühren (Wirtschaftspatentgebühren und Gebühren für die Ausübung des Hausierverkehrs); endlich eine Gemeindehundesteuer. Als besondere Art und auf Grund des Interesseprinzips erhobene Steuern sind sodann die sogenannten Spezialsteuern zu nennen. —

Voraussetzungen der Steuereinführung. Der Zeitpunkt der Steuereinführung ist in der Kantonsverfassung und im Niederlassungsgesetz bestimmt, und wird von dem im Gemeindehaushalt wichtigen Prinzip abhängig gemacht, dass Steuern erst dann auferlegt werden können, wenn die Erträgnisse des Gemeindevermögens zur Deckung der Gemeindebedürfnisse nicht hinreichen.[43]) In der Ausführungsverordnung vom 12. November 1907 zum N.-G. hat in dieser Hinsicht eine genauere Präzisierung stattgefunden, wenn es heisst:[44]) „Bevor Steuern auf das Privatvermögen gelegt werden können, müssen die Bürger 50% und die Niedergelassenen 75% des Nutzungs- oder Handelswertes der Nutzungen bezahlen.[45])

Wegen dieser Subsidiarität der Steuern als Einnahmequelle der Gemeinde kann man nicht, wie es in einzelnen Gemeindeordnungen geschehen ist, diese Einnahmen als ausserordentliche Einnahmen bezeichnen, da es nur ein Erfordernis der Billigkeit ist, dass zunächst die Erträgnisse des Gemeindevermögens zur Deckung der Gemeindebedürfnisse herangezogen werden. Demgemäss werden Steuern erhoben im Anschluss an die Bilanz des Rechnungsjahres zur Deckung eines allfälligen Defizits.

Dieser Charakter einer subsidiären Einnahmequelle der Gemeinde kommt aber nur den direkten Steuern, nicht den indirekten und Spezialsteuern zu. In der Verfassung und in der Ausführungsverordnung zum Niederlassungsgesetz

[43]) Ueber die Bedeutung des Grundsatzes der Subsidiarität der Gemeindesteuern vgl. Seydel, l. c. IV, 521.

[44]) K.-V., Art. 40, Abs. 5, und Ausführungsverordnung z. N.-G., § 2 c.

[45]) Vgl. hiezu die Ausführungen über die Nutzungen. Hat ausnahmsweise eine direkte Besteuerung vor Eintritt dieser gesetzlichen Bedingung stattgefunden, ist es Aufgabe der Aufsichtsbehörde, sei es von sich aus, oder auf Beschwerde hin, darauf zu dringen, dass die betreffenden Gemeinden, sofern ein Steuerbedürfnis vorliegt, die gesetzliche Höhe der Nutzungstaxen beschliessen.

ist zwar die Rede von „Steuern“ schlechthin, hingegen ist die Auffassung des Regierungsrates konsequent die gewesen, dass indirekte Steuern jederzeit erhoben werden können. Es ergibt sich das aus dem Zweck und Wesen der indirekten Steuern. Zudem wird in § 7 der kantonalen Schulordnung den Gemeinden ausdrücklich anempfohlen, ihre Schulfonde durch Feststellung besonderer Gefälle, wie Handänderungs- und Erbschaftsgebühren u. s. w., zu äuffnen; also unabhängig davon, ob für die Nutzungen das gesetzliche Maximum der Taxen bezahlt werde oder nicht. Die Spezialsteuern fallen zu Lasten von Interessentengruppen, deren Erhebung rechtfertigt sich also so oft sie als billig und gerecht erscheinen, Aufgaben zu decken, die im besonderen Interesse Privater erfolgen. — Stellt sich einmal im allgemeinen Finanzhaushalt das Bedürfnis nach Steuern ein, sind es nur die direkten Steuern, welche eine sichere Basis und Einnahmequelle gewähren. Den Erträgnissen indirekter Steuern, die schwankend und unsicher sind, kann nur insoweit Bedeutung beigemessen werden, als sie eine Ueberlastung durch direkte Steuern verhindern können.

Dem Recht der Gemeinden zur Steuereinführung entspricht sodann unter den gesetzlichen Voraussetzungen auch ihre gesetzmässige Pflicht. Die Gemeinden müssen von ihrem Besteuerungsrecht Gebrauch machen, wenn dies zur Erfüllung ihrer Verbindlichkeiten notwendig ist. Falls sie dieser Pflicht nicht Folge leisten, können sie hiezu durch die Aufsichtsbehörde angehalten werden. Die Rechtfertigung dazu besitzt diese Behörde in ihrer Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass die Gemeinden ihre Angelegenheiten richtig verwalten. Muss eine Gemeinde zwangsweise zur Steuereinführung verpflichtet werden, wird konsequent unter Wahrung ihrer Selbständigkeit die Besteuerung nach dem oben erwähnten unverbindlichen Regulativ empfohlen. Es ist dieses Bestreben der Regierung, auf diesem Wege zu einer immer grösseren Vereinheitlichung des Gemeinde-

steuerwesens in Graubünden zu gelangen, sowohl im Interesse der Gemeinden selbst, als der Aufsichtsbehörden und Kontrollorganen.

Die direkten Steuern.

Die Vermögenssteuer.

Die subjektive Steuerpflicht bei der Vermögenssteuer erstreckt sich grundsätzlich auf alle physischen und juristischen Personen in- oder ausserhalb der Gemeinde, die auf Gemeindegebiet Grundeigentum oder einen Geschäftsbetrieb haben. Bewegliches Vermögen muss von allen physischen und juristischen Personen, die auf Gemeindegebiet domiziliert sind, besteuert werden. Aufenthalter haben ihr bewegliches Vermögen zu besteuern, wenn deren Aufenthalt länger als drei Monate dauert.

Der Bund und der Kanton, jedoch nicht andere Kantone und Gemeinden, geniessen für ihr bewegliches und unbewegliches Vermögen Steuerfreiheit. Das Gleiche gilt für die gemeinnützigen, öffentlichen Zwecken gewidmeten Fonde und Stiftungen. Personen, welche abwechselnd in verschiedenen Gemeinden wohnen, können von jeder dieser Gemeinden nur für diejenige Zeit in Besteuerung gezogen werden, während welcher sie unter der betreffenden Steuerhoheit stehen. Dieser Grundsatz, der durch die bundesgerichtliche Praxis für das interkantonale Steuerrecht festgestellt wurde, findet hier analoge Anwendung auch für die interkommunalen Steuerverhältnisse. Eine Ausnahme wird gemacht mit Bezug auf Landwirte, die auf verschiedenen Gemeindeterritorien Güter mit Haus und Hof besitzen und daher das Recht der doppelten Niederlassung geniessen.[46]) Was bei solchen Verhältnissen das bewegliche Vermögen betrifft, so unterliegt dasselbe insgesamt der Besteuerung am Orte der Hauptniederlassung; bei meh-

[46]) R.-P. 68, 255.

reren Niederlassungen wird stets eine davon die Hauptniederlassung sein. Die übrigen Lasten und Steuern hat der Landwirt gleich zu tragen, wie jeder Niedergelassene.

Eine ganze Jahressteuer kann die Gemeinde für den Fall erheben, wenn der Pflichtige sich ins Ausland begibt, denn in diesem Fall entstünde eventuell ein internationaler Steuerkonflikt und hierüber haben die bundesrechtlichen Normen keine Geltung.[47]) Desgleichen, wenn ein Ausländer in eine Gemeinde einzieht.

Befreit von der Steuerpflicht sind auch Fremde, die als Kurgäste in einer Gemeinde sich aufhalten, ausgenommen für die auf Gemeindegebiet befindlichen Liegenschaften; sodann auch Personen, die lediglich des Erwerbes oder der Ausbildung wegen in einer Gemeinde sich aufhalten, wie Hotelangestellte, Handwerker; weiter Zöglinge öffentlicher und privater Lehranstalten, Lehrlinge u. s. f., wenn sie nicht unter einer am Wohnort befindlichen Vormundschaft stehen. Dazu kommen Steuerbefreiungen oder Erleichterungen zugunsten einzelner Kategorien, besonders schutzbedürftiger Personen (Witwen und Waisen), und bei drückenden Verhältnissen, wie bei grosser Zahl minderjähriger Kinder, schwerer, langer Krankheit des Steuerpflichtigen, schweren Unglücksfällen u. dgl.

Auf Grund des bündnerischen Eisenbahngesetzes von 1897 wird der Rhätischen Bahn, sowie anderen Eisenbahnunternehmen mit Staatsbeteiligung auch gegenüber allfälligen Gemeindesteuern Steuerfreiheit zugesichert. Demgegenüber wird jedoch in billiger Weise gestattet, Inhaber von Aktientiteln — letztere sind sonst steuerfrei, wenn das Aktienkapital versteuert wird — nach der gewöhnlichen Regel zu besteuern. Nebengeschäfte des Eisenbahnunternehmens unterliegen der Steuer.[48])

[47]) B.-E., XIX, 668.

[48]) Die Rekurspraxis hat diese Steuerfreiheit so weit ausgedehnt, als das Eisenbahnunternehmen an Einrichtungen und Veranstaltungen

Die objektive Steuerpflicht reicht hinsichtlich des unbeweglichen Vermögens soweit, als das Gemeindegebiet. Daraus folgt, dass Grundbesitz ausserhalb der Territorialgemeinde nicht zur Besteuerung herangezogen werden kann, ob nun dasselbe ausserhalb der Gemeinde besteuert werde oder nicht. Eine Ausnahme wird bisweilen nur gemacht bezüglich jenes Vermögens, das von Gemeindebehörden oder Vormundschaften auf Grund gesetzlicher Vorschriften verwaltet wird und nicht nachweisbar auswärts versteuert werden muss. Zur Besteuerung des Vermögens von Eisenbahnunternehmen ohne Staatsbeteiligung gemäss Eisenbahngesetz von 1897 sind die Gemeinden in der Art berechtigt, dass das Gesamtvermögen nach Abzug des Rollmaterials und des Betriebsfonds auf die einzelnen Gemeinden verteilt wird nach Verhältnis der kilometrischen Länge der Bahnlinie auf Territorium derselben. Welche Grundsätze für die Besteuerung von elektrischen Leitungen in den Gemeinden zu gelten haben, wird wohl noch die Rekurspraxis feststellen.

Das bewegliche Vermögen unterliegt überall dort der Steuerpflicht, wo der Steuerpflichtige seinen Wohnsitz beziehungsweise Aufenthalt hat, oder am Sitz des Geschäftsbetriebes. Fallen persönlicher Wohnsitz des Pflichtigen und Geschäftsdomizil auseinander, so findet zwischen den beteiligten Gemeinden eine Ausscheidung des steuerpflichtigen Vermögens statt. Bewegliches Vermögen von Eisenbahnunternehmen ohne Staatsbeteiligung muss in der Gemeinde versteuert werden, in welcher die Gesellschaft ihren

der Gemeinden nicht besonders interessiert ist. Ist aber letzteres der Fall, z. B. bei Wuhrungen und Verbauungen in der Nähe der Bahnlinie, kann es in billiger Weise nach Massgabe des Interesses zur Leistung angemessener Beiträge oder Spezialsteuern herangezogen werden. Vgl. Gesetz betr. Beteiligung des Kantons am Ausbau des bündnerischen Schmalspurbahnnetzes vom 1. Juli 1897, §§ 9 und 11; R.-P. 262, 264, 236.

Sitz hat. Die Viehhabe, die von der kantonalen Steuer befreit ist, teils, um die Landwirtschaft nicht allzu sehr zu belasten, zum Teil aber auch, um dieses Steuerobjekt der Gemeindebesteuerung zu überlassen, wird in fast allen Gemeinden besteuert. Für jene Gemeinden, die vom Kanton unterstützt werden, besteht sogar eine Verpflichtung hiezu. Das landwirtschaftliche Vermögen ist überhaupt der gegebenste Faktor für die Gemeindebesteuerung, da dasselbe in erster Linie am Gemeindeaufwand beteiligt ist.

Gegenüber dem Grundsatz der Besteuerung, dass nur reines Vermögen der objektiven Steuerpflicht unterliegen solle, schützen sich die Gemeinden gegen Verkürzung ihres Steuerrechts in verschiedener Weise. Da in den meisten Gemeinden für die Bemessung der objektiven Vermögenssteuerpflicht die für die Kantonssteuer gemachten Feststellungen gelten, findet sich noch heute da und dort nach Analogie des kantonalen Steuergesetzes die Bestimmung, dass vom Grundbesitz kantonaler und ausserkantonaler Forensen, ein Schuldenabzug nur möglich sei, wenn die betreffenden Kapitalien in der Gemeinde versteuert werden. Diese Regelung, welche sich rechtfertigt für interkantonale Verhältnisse und für die Gemeinden, insofern es sich um ausserkantonale Forensen handelt, führt zu Kollisionen und Ungerechtigkeiten zwischen den Gemeinden innerhalb des Kantons Gesetzt den Fall, ein Forense sucht Kapital auf Hypothek, so wird er dies in den meisten Fällen nicht in der Gemeinde tun können, wo die betreffende Liegenschaft ist, sondern bei einem auswärtigen Geldinstitut.[49]) Ein derart bedingter Schuldenabzug kann demgemäss zu einer Ueberbesteuerung führen, was billigen und gerechten Grundsätzen widerspricht. Dagegen hat sich denn auch im Jahre 1906 der Kantonsrat in einem Rekursentscheid gewendet und festgestellt, dass Schulden vom Gesamtvermö-

[49]) Vgl. P. Speiser, in den Verhandlungen des Schweiz. Juristenvereins, 1902, S. 66 f.

gen des Steuerzahlers, d. h. von den einzelnen Vermögensbestandteilen, proportional in Abzug gebracht werden können. Andere Gemeindeordnungen bezw. Steuerregulative enthalten diese Bestimmung im Sinne des Rekursentscheides, indem Schulden nach Verhältnis des versteuerten Grundbesitzes, oder auf einen Ausweis hin, dass sie zu dem übrigen Vermögen in richtigem Verhältnis stehen, berücksichtigt werden können. Schulden von Steuerpflichtigen auf Gemeindegebiet können immer abgezogen werden, jedoch von Grundbesitz auf Gemeindeterritorium nur nach Verhältnis der Gesamtaktiven.[50])

Der Vermögenssteuersatz. Da die Vermögenssteuer nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Pflichtigen erhoben wird, ist zunächst überall das Vermögen, welches, je nach den Verhältnissen, 800—1500 Fr. nicht übersteigt, als steuerfreies Existenzminimum erklärt. Dieses Existenzminimum wird bisweilen bis auf das Doppelte erhöht, wie früher bemerkt, wenn es sich um besonders schutzbedürftige Personen (Witwen, Waisen, Arbeitsunfähige) handelt. Mit Rücksicht auf eine billige Anpassung der Steuersätze an die wirtschaft-

[50]) Zur Praxis, dass Hypothekarschulden am Orte des Gläubigers als bewegliches Vermögen zu versteuern seien, macht Dr. W. Wettstein, „Zur Gemeindefinanzreform im Kanton Zürich“ 1908, S. 31, mit Recht auf deren Unbilligkeit aufmerksam, wenn er schreibt: „Mit der zunehmenden Belastung von Grund und Boden wird der Anspruch der Gemeinde auf diesen wichtigsten Teil des steuerpflichtigen Vermögens immer mehr illusorisch gemacht. Das Vermögen, das durch das Grundeigentum repräsentiert wird, steht in unmittelbarem wirtschaftlichem Zusammenhang nur mit der Gemeinde, in der es liegt; die Tätigkeit der Gemeinde allein hilft es, fruchtbringend werden; es ist daher auch folgerichtig, wenn der an das Gemeindewesen zu leistende Teil an den Erträgnissen auch wieder jener Gemeinde zukommt. Die Lösung der daraus sich ergebenden Aufgaben kann allein darin gefunden werden, dass die Hypothekargläubiger innerhalb der Schranken des Bundesrechts ihre grundversicherten Kapitalien am Ort der Liegenschaften zu versteuern haben.“

liche Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen werden sie sodann vielfach progressiv erhoben. Proportionale Steuersätze kommen auch vor, sind jedoch seltener. Steuereinheit bilden überall 1000 Fr. Für allfällige Progressivsteuern der Gemeinden hat nun die Kantonsverfassung (Art. 40, Abs. 6) die Bestimmung getroffen, dass die Progressionsansätze diejenigen des jeweiligen kantonalen Steuergesetzes nicht überschreiten dürfen. Für proportionale Steuersätze fehlt eine bestimmte, gesetzliche Grenze. Es kann für sie nur noch der andere Grundsatz in Betracht fallen, wonach alle Steuern billigen und gerechten Grundsätzen entsprechen müssen.

Die progressiv erhobenen Vermögenssteuern lehnen sich daher in der Mehrzahl der Fälle an die Progressionsskala an, welche dem kantonalen Steuergesetz zugrunde liegt. Darnach gilt von 1—20,000 Fr. der einfache Steuersatz, von 20,000—320,000 Fr. kommt für jede Vermögenserhöhung von 30,000 Fr. eine Erhöhung des Ansatzes um $^1/_{10}{}^0/_{00}$; von 320,000 Fr. an das Doppelte des einfachen Steuersatzes. Mit dem Zuschlag darf aber jeweilen nur der Mehrbetrag belastet werden. Unter Wahrung des Grundverhältnisses zeigen die Steuersätze in den verschiedenen Gemeinden grosse Mannigfaltigkeit. Die einfachen Steuersätze schwanken von 1—5 und mehr $^0/_{00}$.

Die Erwerbssteuer.

Die subjektive und die objektive Steuerpflicht werden im allgemeinen nach analogen Grundsätzen bestimmt wie bei der Vermögenssteuer. Insbesondere gelten die Steuerbefreiungen des Bundes und des Kantons, sowie gemeinnützigen, öffentlichen Zwecken gewidmeter Fonde und Stiftungen. Desgleichen lässt sich hier das unter „Vermögenssteuer“ über die Steuerbefreiung der Rhätischen Bahn, sowie der übrigen Eisenbahn-

unternehmen mit Staatsbeteiligung Gesagte, auch auf die Erwerbssteuer anwenden.

Im Speziellen ist über die Erwerbssteuer noch Folgendes zu bemerken. Die Steuerpflicht erstreckt sich unter Vorbehalt der oben erwähnten Befreiungen auf jeden Erwerb und Einkommen. Die Erträgnisse des unbeweglichen Vermögens sind in der Gemeinde steuerpflichtig, in deren Gebiet die Liegenschaften sich befinden. Der Ertrag des beweglichen Vermögens wird am persönlichen Wohnsitz des Pflichtigen besteuert. Gemäss regierungsrätlicher Rekurspraxis fällt bei doppelter Niederlassung eines Landwirtes der gesamte landwirtschaftliche Ertrag unter das Steuerrecht der Gemeinde, wo die Hauptniederlassung ist. Durch die doppelte Niederlassung für Landwirte wird demgemäss das Steuerrecht der Hauptniederlassung nicht berührt,[51]) wohl deshalb, weil auch nur eine mutmassliche Feststellung des landwirtschaftlichen Ertrages beim Mangel an landwirtschaftlicher Buchführung äusserst schwierig wäre.

Der Arbeitserwerb und der Erwerb aus Geschäftsbetrieben etc. wird grundsätzlich am Erwerbsorte zur Steuer herangezogen, und zwar ist für die Steuerbemessung die Tatsache des Erwerbs und nicht die Dauer der Erwerbstätigkeit in der Gemeinde massgebend. Dies, soweit es sich um interkommunale Steuerfragen handelt, und gegenüber dem Auslande. Steuerfragen zwischen einer Gemeinde des Kantons und einer solchen eines anderen Kantons unterliegen der bundesgerichtlichen Praxis über Doppelbesteuerung.

Da fixe Gehalte von Angestellten als Betriebskosten vom Ertrag des Geschäftes abgezogen werden können, müssen die Gehalte von den betreffenden Angestellten persönlich und ganz am Erwerbsort versteuert werden, ob sie

[51]) R.-P. 255.

nun auch einen Teil des Jahres anderswo zubringen. Hotelangestellte und Saisongeschäfte werden in den meisten Fällen für jede Saison besteuert. Die Besteuerung von Handwerkern und Arbeitern von Geschäften richtet sich bisweilen nach dem Zahltage, zu welchem Zweck zwischen der Gemeinde und den Arbeitgebern ein Abkommen getroffen wird. Ausnahmen gelten für Arbeiter und Angestellte ohne fixe Besoldung, die in einer anderen Gemeinde wohnhaft sind, als wo sie dem Erwerb nachgehen. Diese unterliegen der Steuer ihres Wohnortes. Erstreckt sich der Erwerb über mehrere Gemeinden, hat eine Gemeinde den steuerrechtlichen Anspruch, und zwar in der Regel der Ort der Hauptniederlassung. Das Gleiche gilt für Personen, die im Transportwesen beschäftigt sind.[52])

Der Erwerbssteuersatz. Vom gleichen Grundsatze ausgehend, wie bei der Vermögenssteuer, wird in Uebereinstimmung mit der kantonalen Steuer jeder Erwerb, welcher jährlich weniger als 200 Fr. reines Einkommen abwirft, als steuerfrei erklärt. Dieses steuerfreie Existenzminimum wird entsprechend erhöht, wenn daneben kein oder nur wenig Vermögen besteuert wird.

Die Erwerbssteuer wird gleichfalls progressiv und proportional erhoben. Nur ist das proportionale System hier häufiger, als bei der Vermögenssteuer. Die Bestimmung der Kantonsverfassung, dass die Progressionsansätze des jeweiligen kantonalen Steuergesetzes nicht überstiegen werden dürfen, gilt auch für die progressive Erwerbssteuer.

Dem Grundsatz der Billigkeit und Gerechtigkeit gemäss ist überall das Bestreben, Vermögen und Erwerb in einem bestimmten Verhältnis zu besteuern. Wo das vorkommt, hält man sich an das Verhältnis, welches der kantonalen Steuer zugrunde liegt, also bei 1‰ Vermögens-

[52]) R.-P. 221, 241, 263.

steuer 1% Erwerbssteuer. Sie wird aber auch pro Mille erhoben. Der Grundbedingung einer billigen und gerechten Belastung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip wird man nur auf Grund eines bestimmten Verhältnisses entsprechen können. Bei dem Mangel aber an einer richtigen Kontrolle in den Gemeinden wird es stets schwierig sein, gerade über diesen wichtigen Punkt Gewissheit sich zu verschaffen. Bisweilen findet sich die Bestimmung, dass, sofern das Büdget es erlaube, in erster Linie der Erwerbssteuersatz zu reduzieren sei. Eine derartige Bestimmung ist im Wesen der Gemeindebesteuerung begründet; hingegen kann sie, je nach Verhältnissen, zu Ungleichheiten führen.

Nach dem kantonalen Steuergesetz ist die Progressionsskala im übereinstimmenden Verhältnis mit derjenigen der Vermögenssteuer die folgende:

Für die Einkommen von	1— 800 Fr.	1/4 %
„ „ „	„ 801—1500 „	1/2 %
„ „ „	„ 1501—2000 „	1 %

Erhöhung des Ansatzes:

von 2001— 5000 Fr.	Einkommen um	1/2 % per 100 Fr.
„ 5001— 7000 „	„ „	„ 1/2 % „ 500 Fr.
„ 7001—12000 „	„	Ansatz 5%.

Ueber diese Progressionsansätze darf keine Gemeinde hinausgehen. Wie bei der Vermögenssteuer, unterliegt auch hier nur der Mehrbetrag dem Zuschlag.

Als Besonderheit sei hier noch die da und dort vorkommende sogenannte Maximalsteuer erwähnt. So die Steuerordnung der Stadt Chur, § 11: „Hiesige Einwohner, die bloss von ihren Renten leben und hier kein Erwerbsgeschäft betreiben, können sich durch Bezahlung einer jährlichen Aversalsumme von 1500 Fr. von der Vermögenssteuer — soweit das Vermögen nicht aus hier liegendem Grundbesitz besteht — sowie von der Erwerbs- resp. Einkommens-

steuer befreien." Desgleichen die Gemeinde Thusis: „Einwohner, welche von ihren Renten leben und hier kein Erwerbsgeschäft betreiben, bezahlen im Maximum eine Vermögenssteuer von 1000 Fr."

Durch diese Steuer soll ein Zuzug kapitalkräftiger Fremden gefördert werden.[53])

Steuerverfahren.

Der Erhebung der direkten Steuern geht ein Verfahren voraus, welches eine sachgemässe und gesetzentsprechende Erhebung der Steuern bezweckt. Das Ergebnis ist die Veranlagung, die Feststellung der erkannten Steuerpflicht. Finanzwissenschaftlich ist die Veranlagung betrachtet als sachlicher Abschluss der Erhebungen und Berechnungen der Steuerbehörde. Juristisch ist sie bedeutsam als der obrigkeitliche Akt, der die Steuerpflicht ausspricht und zur Kundgabe an den Pflichtigen bestimmt ist. Das Ergebnis des Ermittlungsverfahrens wird zusammengefasst in einem Steuerkataster oder Steuerregister.[54]) Die Gemeinden lehnen sich zum grossen Teil an die Feststellungen des kantonalen Steuerregisters an, oder sie gehen auch selbständig vor (Gemeindesteuerregister). Das Verfahren zur Feststellung beruht zunächst auf der Selbsttaxation, welche für das Vermögen in der Regel alle 5 Jahre und für den Erwerb alle Jahre erfolgt. Bald sind es besondere Steuerkommissionen, bald

[53]) P. H. Weiler, „Direkte Staats- und Gemeindesteuern in der Schweiz", 1910, S. 148, schreibt hierüber: „Glaubt man, zur Hebung des Zuzuges kapitalkräftiger Fremden eine Maximalsteuer nicht umgehen zu können, so sollte man diese wenigstens — entsprechend ähnlicher Einrichtungen anderer Kantone — zeitlich beschränken. Auf alle Fälle kollidiert eine solche Maximalsteuer in bedenklicher Weise mit dem Prinzip der Besteuerung nach dem Opferausgleich. Es ist darum zu begrüssen, wenn diese Steuer in den Gemeinden des Kantons Graubünden im Aussterben begriffen ist."

[54]) Vgl. O. Mayer, B. II, S. 396 ff.

der Gemeindevorstand, welcher mit dieser Aufgabe betraut ist. Die Selbsttaxationen, mag man sich nun an das kantonale Steuerregister halten, oder selbständig vorgehen, können je nachdem von den Gemeindesteuerbehörden genehmigt oder abgeändert werden. Demgegenüber steht dem Steuerpflichtigen in Streitfällen der Rekurs an den Regierungsrat mit Weiterzug an den Kantonsrat offen. Durch Rekurs wird aber der Steuereinzug nicht gehemmt, noch ist die Rückforderung bezahlter oder nicht rechtzeitig beanstandeter Steuern statthaft.[55]) Steuerdefraudationen werden gebüsst und unterliegen ausserdem der Nachzahlung des vorenthaltenen Steuerbetrages.

Die Höhe des Steuersatzes wird jedes Jahr nach Massgabe des Bedürfnisses der Verwaltungsrechnung von der Gemeindeversammlung beschlossen. Eine Ausnahme gilt für jene Gemeinden, die vom Kanton in ausserordentlicher Weise unterstützt werden, oder unter Kuratel stehen. In diesen Fällen wird der Steuersatz unmittelbar von der Aufsichtsbehörde festgesetzt, oder die oberaufsichtliche Genehmigung hiezu erfordert. Die meisten Gemeinden verfahren in der Weise, dass sie die Steuern jeweilen dem vorausgegangenen Rechnungsausfall anpassen. Ein anderes Verfahren, das vereinzelt zur Anwendung kommt, besteht darin, bei Aufstellung des Büdgets die Steuern zum Voraus so festzusetzen, dass sie voraussichtlich mit den übrigen Einnahmen die Ausgaben decken werden. Dieses System empfiehlt sich aber nur dort, wo die Steuererhebung eine regelmässige Erscheinung ist. Es hat namentlich den Vorteil, dass bei richtiger Verwaltung zur Bestreitung der laufenden Ausgaben nicht Geld entlehnt und verzinst werden muss (Verwaltungsschulden). Sodann gibt es auch weni-

[55]) R.-P. 214, 234, 245, 251. Ist jedoch eine nicht geschuldete Steuer in entschuldbarem Irrtum bezahlt worden, steht dem Zahler die gewöhnliche Klage auf Rückerstattung (Condictio indebiti) zu.

ger Verluste an Ausreissern und verschwundenen Steuerzahlern.

Die Pflicht zur Entrichtung der Steuer entsteht durch die Bekanntmachung bezw. Mitteilung an den Steuerpflichtigen.[56]) Aus Rücksicht auf bedrängte persönliche Verhältnisse der Zahlungspflichtigen kann die Fälligkeit des Steuerbetrages an einen Termin geknüpft oder die Steuer kann auch in Raten über das Jahr verteilt werden.[57])

Die Viril-, Personal- und Haushaltungssteuer.

Zur Vermögens- und Erwerbssteuer wird überall eine Viril-, bisweilen auch Personalsteuer erhoben. Beide werden mitunter auch ergänzt durch eine Haushaltungssteuer (auch Herdsteuer genannt). Diese Steuern erscheinen bis zu einem gewissen Grade als eine wünschenswerte und zum Teil auch notwendige Ergänzung der Vermögens- und Erwerbssteuer. Sie werden demgemäss grundsätzlich auch auf diejenigen ausgedehnt, welche von der Vermögens- und Erwerbssteuer befreit sind.

Zur Entrichtung der Virilsteuer sind, wie der Name schon sagt, alle volljährigen männlichen Einwohner verpflichtet. Die Personalsteuer erstreckt sich auf alle volljährigen Einwohner der Gemeinde. Weibliche Einwohner zahlen nur die Hälfte des Steuersatzes. Dauernd unterstützten Armengenössigen wird sie auch ganz erlassen. Aufenthalter und zu Kurzwecken sich aufhaltende Fremden unterliegen derselben, wenn deren Aufenthalt drei Monate gedauert hat. Massgebend für die Bemessung der Steuer ist der effektive Aufenthalt in der Gemeinde, um dadurch Doppelbesteuerung zu vermeiden.

[56]) So unterscheidet auch G. Meyer, Verwaltungsrecht, II, S. 202 und 203, zwischen der Feststellung der Steuer und Mitteilung an den Steuerpflichtigen. Die letztere habe den Charakter eines Verwaltungsbefehls.

[57]) Vgl. O. Mayer, I, S. 410, 411.

Der Virilsteuersatz wird vielfach in Abweichung desjenigen der Kantonssteuer (1 Fr.) um das Drei- und Vierfache erhöht, für die Haushaltungssteuer bis zum zehn- und mehrfachen Betrag. Bei Haushaltungssteuern mit grösserem Steuersatz muss aus billigen Erwägungen, wie es in einigen Gemeinden geschieht, eine Klassifizierung der Haushaltungen erfolgen.

Zur Wahrung des Bezuges dieser Steuern von Kantonsfremden wird bisweilen der Steuerbetrag zugleich mit der Gebühr für die Aufenthaltsbewilligung erhoben. Da für die Bemessung der effektive Aufenthalt in Betracht fällt, kommt es auch vor, dass eine Vereinbarung mit Arbeitgebern getroffen wird, wonach sie ihre Angestellten sofort der Gemeinde anzumelden haben.

Die indirekten Steuern.

Die Erbschaftssteuer. Sie kommt in der Mehrzahl der Gemeinden vor, und zwar in der Regel zur Aeuffnung eines Fondes, sei es Armen- oder Schulfondes. Das Vorrecht auf diese Steuer steht, wie früher erwähnt, der Bürgergemeinde zu. Für die Erhebung der Erbschaftssteuer kommen insofern von anderen Steuern abweichende Grundsätze in Betracht, als hier das Steuerrecht als ein rein persönliches aufgefasst wird. Es erstreckt sich auf den ganzen Nachlass des Verstorbenen, soweit es nicht durch konkurrierende persönlichen Verhältnisse desselben in anderen Gemeinden beschränkt wird. Eine Ausnahme wird nämlich gemacht zugunsten der Wohngemeinde des Erblassers, bezüglich der in dieser Gemeinde befindlichen Liegenschaften.[58]) Demgemäss wird also der Erbschaftssteuer unterworfen:

1. Die Hinterlassenschaft der Einwohner einer Gemeinde, mit Ausnahme desjenigen Teiles der Erbschaft, welcher in Grundstücken und Gebäulichkeiten besteht, die

[58]) R.-P. 244, 260.

ausserhalb der Gemeinde liegen und nachweisbar schon auswärts mit einer Erbschaftssteuer belegt sind.

2. Das Vermögen, welches Einwohnern der Gemeinde von auswärts zufällt, insofern dafür nicht schon am Domizil des Erblassers eine Erbschaftssteuer entrichtet worden ist.

3. Die auf dem Gebiete der Gemeinde liegenden Grundstücke und Gebäulichkeiten von verstorbenen Forensen.

4. Schenkungen und Vermächtnisse jeder Art, welche von Einwohnern der Gemeinde herrühren. Für die Objekte dieses 4. Punktes hat man auch die Bezeichnung Legatsteuer. Wenn der Erblasser in mehreren Gemeinden verbürgert ist, haben sich die betreffenden Bürgergemeinden in die Erbschaftssteuer zu teilen.[59])

Die Gemeinden sind vollkommen frei, nur Seitenerbschaften oder überhaupt jede Erbschaft, auch die direkte Erbfolge, zur Besteuerung heranzuziehen. Die Regel[60]) ist die, dass von der Erbschaftssteuer nur befreit sind die Erbschaften in gerader, absteigender Linie und im ersten Grade aufsteigender Linie (lebende Eltern), und unter Ehegatten. Sie ist also keine reine Seitenerbschaftssteuer, wie man sie in den meisten Steuerregulativen zu bezeichnen pflegt.

Steuerfrei sind Vermächtnisse und Schenkungen zu gemeinnützigen Zwecken, bisweilen auch zugunsten von Ehegatten, weiter Erbschaftsbeträge, Vermächtnisse und Schenkungen, die ein steuerfreies Minimum (bis 1000 Fr.) nicht erreichen. In der Gemeinde Davos, wo auch die direkte Erbfolge besteuert wird, ist der steuerfreie Minimalbetrag bis auf 3000 Fr. festgesetzt.

Hinsichtlich der Steuersätze wird den bei dieser Steuer in Betracht kommenden allgemeinen Grundsätzen, dass deren Höhe nach dem Verwandtschaftsgrade, sodann nach der absoluten Höhe des Erbanteils oder Legates zu richten habe,

[59]) R.-P. 240, 260.

[60]) Vgl. Gemeindestatuten.

nur in sehr wenigen Gemeinden entsprochen.[61]) Zu den Steuersätzen der Stadt Chur, welche für die elterliche Linie 5%, für die grosselterliche Linie 10%, für die urgrosselterliche 20% u. s. f. beträgt, tritt bei einer Erbschaft von 10,000 Fr. zudem eine Progression von je 1/10 für jede weitere Zunahme von 10,000 Fr. Die Mehrzahl der Gemeinden nimmt eine Abstufung der Steuersätze nur nach dem Verwandtschaftsgrade vor. Sie betragen im allgemeinen für Verwandte aus der elterlichen Stammlinie 1/2—2%, aus der grosselterlichen Linie 1—5%, aus der urgrosselterlichen Linie 2—10%, über diese hinaus 5—20%; stehen demnach bedeutend hinter denjenigen der Stadt Chur zurück. Für die Steuersätze auf Vermächtnisse und Schenkungen gelten die gleichen Regeln.

Handänderungsgebühren.[62]) Als Grundsatz gilt, dass für jeden Wechsel der auf Gemeindegebiet befindlichen Liegenschaften eine Handänderungsgebühr verlangt wird. Steuerobjekt sind demnach die Verkehrsakte. Dieser Grundsatz gilt aber in den wenigsten Gemeinden in dem Umfange. Während eine Anzahl derselben nur den Liegenschaftswechsel infolge Kaufes der Handänderungsgebühr unterstellen, wird sie in anderen ausgedehnt auch auf den Tauschwechsel und zwar so, dass z. B. die Gebühren erhoben werden von beiden Summen — was die allgemeine Regel sein sollte, — oder auch nur für den Betrag des Aufgeldes; andere erheben sie auch vom Eigen-

[61]) Man geht von der Auffassung aus, dass die Erbschaft für den Erben (bezw. das Legat für den Legatar) einen Erwerb oder Vermögensanfall darstellt, welcher demselben ohne Gegenleistung zufällt und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des neuen Besitzers steigert. Vgl. Wagner, Finanzwissenschaft, III, S. 588.

[62]) Diese Steuer hat verschiedene Bezeichnungen; sie wird auch Uebertragungssteuer, Besitzveränderungssteuer u. Liegenschaftsabgabe genannt. Vgl. Eheberg, § 149, die Steuern vom Vermögensverkehr unter Lebenden (im Gegensatz zu Steuern vom Vermögensverkehr von Todes wegen (Erbschaftssteuer), S. 291 ff.

tumswechsel infolge von Erbschaft, Schenkung oder Vermächtnis. Die Berücksichtigung der letzteren Fälle hätte aber eine Ueberlastung zur Folge bei gleichzeitiger Erhebung von Erbschaftssteuern.

Nach der Regelung des Mustersteuerregulativs, an welches sich die meisten Gemeinden angelehnt haben, sind von der Handänderungsgebühr befreit: Handänderungen infolge Expropriation, zur Zusammenlegung und Bodenverbesserung, sofern sie in Tauschform geschehen; sodann Zwangsübernahmen infolge gerichtlichen Zuschlages; Handänderungen, von öffentlichen, gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken gewidmetem Vermögen, welches auch Steuerfreiheit geniesst, Käufe zwischen Eltern und Kindern und in Fällen einer Teilung elterlichen Erbgutes.

Die Gebühr wird fast ausnahmslos in Prozenten der Kauf- bezw. Wertsumme erhoben. Der Gebührensatz der Gemeinde Ilanz im Betrage von 2% wird wohl einzig sein, da 1% die Regel ist. Der Ertrag fliesst bald in die Gemeindekasse, bald wird er, und zwar in den meisten Fällen, zur Aeuffnung des Schul- oder Armenfondes bestimmt. Die Verpflichtung zur Entrichtung der Gebühr entsteht, sobald der Vertrag in Rechtskraft übergeht, bezw. muss die Gebühr bei Eintragung in öffentliche Bücher vor dem Eintrag entrichtet werden. Wo vertraglich nichts festgestellt worden ist, wird regelmässig die Gebühr von beiden Kontrahenten zu gleichen Teilen getragen, jedoch haftet der Erwerber in erster Linie. Eine Rückvergütung des bezahlten Steuerbetrages kann nur verlangt werden, wenn der erfolgte Rechtsakt aus irgend einem Grunde als nichtig erklärt wurde.

Grössere Bedeutung als für landwirtschaftliche Verhältnisse hat die Handänderungsgebühr für industrielle Gemeinden und Gemeinden, die in starker baulicher Entwicklung begriffen sind. Für solche Gemeinden ist die dadurch ermöglichte Einnahme nicht nur eine Wohltat, sondern

geradezu ein Bedürfnis. Durch diese steuerliche Gebühr lassen sich gewisse Leute, insbesondere Spekulanten u. s. f., zu einer Besteuerung heranziehen, die am Orte sich nicht aufhalten, aber Bauplätze etc. kaufen und wieder verkaufen, solche überbauen und dann absetzen, ohne einer anderen Besteuerung zu unterliegen.

Gewerbekonzessionsgebühren. In Betracht kommen hier Konzessionsgebühren für den Betrieb eines Wirtschaftsgewerbes (Wirtschaftspatente) und solche für den Hausierhandel und Hausiergewerbe.

Vom bundesrechtlichen Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31, B.-V.) erleidet nämlich das Wirtschaftswesen und der Kleinhandel mit geistigen Getränken in dem Sinne eine Einschränkung, dass nach dem erwähnten Artikel, lit. c, die Kantone auf dem Wege der Gesetzgebung die Ausübung des Wirtschaftsgewerbes und des Kleinhandels mit geistigen Getränken den durch das öffentliche Wohl geforderten Beschränkungen unterwerfen können. Solche Beschränkungen können z. B. erfolgen in Form von Wirtschaftspatenten, Normierung der Zahl der Wirtschaften (Bedürfnisfrage), Anordnung von Polizeistunden etc.

Das kantonale Wirtschaftsgesetz vom 14. Oktober 1900, in Ausführung obiger Bestimmungen, ermächtigt die Gemeinden bezw. Gemeindevorstände nach Massgabe der im Gesetze enthaltenen Bestimmungen zur Erteilung von Wirtschaftsbewilligungen (Hotel, Gasthaus, Tanzsaal etc.), Verkaufsläden inbegriffen. Für jede Bewilligung sind sie berechtigt, eine Gebühr festzusetzen, deren Betrag in die Gemeindekasse fliessen soll. Diese besondere Belastung derartiger Erwerbsgeschäfte neben der allgemeinen Erwerbssteuer rechtfertigt sich ausserdem bis zu einem gewissen Grade durch die besondere polizeiliche Aufsicht, welche sie erfordern, sowie durch Vorteile, die ihnen indirekt durch Veranstaltungen des Kantons und der Gemeinden zugute kommen. Trotzdem aber die Gemeinden bereits ein Jahr-

zehnt das Recht auf diese Steuer besitzen, sind es in der Hauptsache nur die grösseren und verkehrsreicheren unter ihnen, welche davon Gebrauch gemacht haben; deren Erhebung würde sich aber auch in kleineren Gemeinden empfehlen, wenn auch nicht in der Eigenschaft als Einnahmequelle, so doch im Interesse der Wohlfahrt.

Die Erhebung der Gebühr erfolgt in der Regel nach Klassen, welche nach dem mutmasslichen Umfange des Wirtschaftsbetriebes abgestuft sind. In grösserem Umfange bestehen diese Gebühren nur in Chur, wo 8 Klassen unterschieden und Steuersätze erhoben werden im Betrage von 80—1000 Fr. In anderen Gemeinden reichen die Steuersätze selbst der höchsten Klasse (wo überhaupt eine Klassifikation stattgefunden hat) nicht an den Minimalsatz der Stadt Chur heran. Für Sommer-, Maiensäss- und ähnliche, nur zeitweise betriebene Wirtschaften erfolgt nach Massgabe ihres Umfanges und ihrer Betriebsdauer eine verhältnismässige Herabsetzung.[63])

Wie das Wirtschaftsgewerbe, so hat sich auch der Wanderhandel im Kleinbetriebe — der Hausierverkehr — in neuerer Zeit, begünstigt durch den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31, B.-V.), stark entwickelt. Art. 31, lit. l, der Bundesverfassung gestattet jedoch Verfügungen über Ausübung von Handel und Gewerbe, über Besteuerung des Gewerbebetriebes, wenn

[63]) Der Umstand, dass noch nicht alle Gemeinden eine Wirtschaftssteuer besitzen, mag mitbestimmend gewesen sein für den Vorschlag der Regierung, das bezügliche Besteuerungsrecht auf den Kanton zu übertragen (vgl. Botschaft der Regierung betr. die allgemeine Finanzlage des Kantons von 1910). Nach dem kantonalen Gesetzesvorschlag würde den Gemeinden ein Drittel des Ertrages der kantonalen Wirtschaftssteuer zukommen. Das Anrecht des Kantons auf diese Steuer kann nicht bestritten werden mit Rücksicht auf die grossen Opfer desselben für Erstellung und Unterhalt der Strassen und Eisenbahnen, wodurch ganz besonders das Wirtschaftsgewerbe einen hohen Aufschwung erhält.

dadurch der Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst nicht beeinträchtigt wird.

Gemäss bundesrätlicher Rekurspraxis ist Besteuerung des Hausiergewerbebetriebes verfassungsgemäss zulässig, wenn der erwähnte Grundsatz nicht verletzt wird.[64]) Eine solche Verletzung liegt nicht vor, wenn die Besteuerung auf Grund einer Abschätzung eines einzelnen Gewerbes erfolgen kann, d. h. wenn ein Minimum und ein Maximum der Patenttaxen festgesetzt ist.

In dem kantonalen Gesetz über den Markt- und Hausierverkehr vom 1. Januar 1900 hat eine Ausscheidung nach Gruppen stattgefunden, was unter den Begriff des Hausierverkehrs fallen soll.

Zur Ausübung des Hausiergewerbes ist jedermann verpflichtet ein Patent zu lösen, das vom Polizeidepartement durch die von ihm bezeichneten Kommissariate ausgestellt wird. Der Art. 4 des Gesetzes zählt diejenigen auf, die von dieser Pflicht befreit sind. Die zu Handen des Kantons zu entrichtende Patentgebühr beträgt im Minimum 1 Fr. und im Maximum 200 Fr. für den Monat. Für Versteigerungen wird eine Tagesgebühr berechnet von 10—100 Fr. Die kantonale Gebühr ist deshalb so nieder berechnet, weil das Gesetz (Art. 24) die Gemeinden berechtigt, abgesehen von einer Visumsgebühr von 20 Rappen für jedes Patent, eine Hausiergebühr im gleichen Betrage, wie die staatliche Patentgebühr zu erheben. In den Gemeinden hat die Berechnung für den Tag zu erfolgen, den Monat zu 25 Tagen angenommen. Im einzelnen werden die Gebühren erhoben je nach dem Umfang des Geschäftsverkehrs und den persönlichen Verhältnissen des Gesuchstellers auf Grund des von

[64]) Es kommt darauf an, ob das Gewerbe im Wege der Besteuerung unmöglich gemacht würde. Vgl. dazu W. Burckhardt, Komment. der schweiz. Bundesverf., S. 292 und 293, und Salis, Bundesstaatsrecht, 2. Aufl., II, Nr. 897 und 898 ff., 812, 808, 814, 809, 821.

der Regierung erlassenen Gebührentarifs zum Gesetz über den Markt- und Hausierverkehr. Es ist klar, dass das Hausiergewerbe für den Kaufmann und Gewerbetreibenden mit festem Domizil eine gewisse Konkurrenz und Einbusse an Erwerb bildet, und dadurch für die betreffende Gemeinde einen Steuerausfall zur Folge hat. Dieser Umstand rechtfertigt daher auch eine Besteuerung durch Patenttaxen.

Da das Bedürfnis der Berufsarten der Hausierer heute eher ab- als zunimmt, und manche verdächtige Person sich damit abgibt, die feilgebotene Ware vielfach auch sehr zweifelhafter Natur ist, sollte das Bestreben auf deren Einschränkung gerichtet sein. Man könnte sich demnach fragen, ob es nicht zweckmässiger wäre, da wenige Gemeinden von der Erhebung dieser Gebühr den richtigen Gebrauch machen, dem Kanton allein das Recht auf die Gebührenerhebung, mit dementsprechender Erhöhung der Taxen, zu übertragen. Den Gemeinden könnte ein Mitanteil am Ertrag gewährt werden.

Hier anschliessend ist noch der Mitanteil der Gemeinden am Ertrag der kantonalen Getränkehandelssteuer zu erwähnen. Auf Grund der Verordnung betr. den Ausschank und Kleinverkauf von gebrannten Wassern vom 8. Juni 1888 erhebt der Kanton für jede Bewilligung eine Gebühr im Betrage von 20—200 Fr., von derem Ertrag 10% der Gemeindekasse zukommen.

Die Hundesteuer. Eine Hundesteuer muss zunächst auf Grund des kantonalen Gesetzes über Erhebung einer Hundesteuer vom Jahre 1871 für im Kanton gehaltene Hunde entrichtet werden. Ausgenommen sind nur die Hunde der Reisenden. Die Erhebung der Steuer, die für jeden Hund wenigstens 4 Fr. betragen muss, wird durch die Kreise angeordnet und überwacht. Für die Gemeinden kommt diese Steuer insofern in Betracht, als der Ertrag derselben zur Hälfte der Gemeindekasse zufliesst, wofür

der Gemeinderat bezw. ein hiezu bestellter Beamter pflichtig ist, die Kontrolle gemäss kantonalem Regulativ über Erhebung dieser Kreishundesteuer vom 10. Januar 1872 auszuüben.

Die Gemeinden sind also nicht kompetent, d i e s e Steuer zu erhöhen, hingegen können sie gemäss ihrer grundsätzlichen Berechtigung, Steuern zu erheben, mit Rücksicht auf das polizeiliche Interesse an einer allfälligen Verminderung der Hundezahl, eine selbständige Hundesteuer erheben, wie sie auch andere Tiere oder sonstige Objekte besteuern können.[65]) Sie empfiehlt sich ganz besonders als Luxussteuer in jenen Gemeinden, wo Luxushunde in grösserer Anzahl vorkommen.

Was deren Regelung in den verschiedenen Gemeindeordnungen anlangt, so enthalten einzelne davon lediglich die Bestimmung, dass auf Gemeindegebiet wohnende Hundebesitzer für jeden mindestens vier Monate alten Hund eine Steuer zu entrichten haben. Andere Gemeinden sehen eine Progression vor, sofern eine Haushaltung mehrere Hunde hält.[66]) Wenn Kurgäste mit Hunden länger als drei Monate an Kurorten sich aufhalten, werden sie in der Regel der Gemeindehundesteuer auch unterworfen. Für Wachthunde, für Hunde zur Führung von Blinden, zur Bewachung der Herden, der Wohnungen, Magazine, Werkstätten u. s. w. wird die Taxe entweder erlassen oder eine zweckmässige Vergünstigung gewährt. Desgleichen werden mit Hundezüchtern besondere Abkommen getroffen, wenn sie sich in dieser Eigenschaft anmelden.

[65]) Diese Berechtigung der Gemeinde findet ihre ausdrückliche Bestätigung: Vgl. Grossratsprotokolle zum Gesetz über Erhebung einer Hundesteuer von 1871.

[66]) Die Gemeinde St. Moritz erhebt auf den ersten Hund eine Grundtaxe von 21 Fr., auf den zweiten 50 Fr., auf den dritten und folgende je 75 Fr.

Feuerwehrpflichtersatzsteuer. Der allgemeinen Bürgerpflicht der tauglichen Gemeindeeinwohner zum Feuerwehrdienst gemäss den Feuerwehrordnungen, sei es unentgeltlich oder gegen eine kleine Vergütung, entspricht es einer Forderung der Gerechtigkeit andererseits, dass alle zum Feuerwehrdienst untauglichen und nicht benötigten Ueberzählige mit einer Steuer als Feuerwehrpflichtersatz belastet werden. Diese Ersatzsteuer ist überall bekannt, jedoch sind die Grundsätze, nach welchen sie erhoben wird, nicht überall die gleichen. Bald wird sie als feste Grundtaxe, bald werden zu den Grundtaxen Zuschläge gemäss Vermögen bezw. anwartschaftliches Vermögen und des Erwerbs erhoben. Die Taxation erfolgt auf Grund der kantonalen oder Gemeindesteuerlisten, der Militärpflichtersatztabelle oder nach einem besonderen System.

Steuerbefreiung gilt in der Regel für Geistliche, Gemeindepräsident und einzelne Gemeindebeamte; Eisenbahn- und Postbeamte müssen entweder die Ersatztaxe bezahlen oder einen Ersatzmann stellen. —

Die Einführung weiterer indirekter Steuern in den Gemeinden ist, sofern sie nicht gesetz- und verfassungswidrig sind, lediglich vom Grundsatz der kantonalen Verfassung bedingt, dass sie die Steuerzahler nicht in unbilliger und ungerechter Weise belasten, worüber schliesslich die Regierung als Rekursinstanz entscheiden wird. —

Spezialsteuern.

Die Spezialsteuern, wie sie in Graubünden genannt werden, sind weder direkte noch indirekte Steuern, sondern nehmen im Gemeindesteuersystem eine besondere Stellung ein. Sie werden auch Zweck- und Interessentensteuern genannt und als solche den allgemeinen Steuern entgegengesetzt, deren Ertrag allgemeine Ver-

wendung findet.[67]) Die Erhebung der Spezialsteuer hat darin ihre Basis, dass ein abgegrenzter Kreis von Gemeindegenossen bei einer Aufgabe ausschliesslich oder vorwiegend interessiert ist, wodurch es sich dann rechtfertigt, dass der betreffende Aufwand ganz oder zu einem entsprechenden Teile den Angehörigen des Interessentenkreises zur Last gelegt wird. Das Ausmass der Steuer auf die Interessenten erfolgt in einem Verhältnis, welches mit dem Nutzen, den die Einrichtungen gewähren, übereinstimmt. Diese Steuer unterscheidet sich daher von den früher behandelten „Beiträgen" dadurch, dass es sich um Geldleistungen handelt, die in Form einer Steuer erhoben werden, während die eigentlichen Beiträge gewöhnlich in der Entrichtung einer einmaligen, dem Privatnutzen entsprechenden Summe bestehen. Es ist ins Belieben der Gemeinden gestellt, ob sie zur Deckung solcher Auslagen die eine oder andere Form wählen wollen, ausgenommen, wenn sie zu einer derselben durch die Oberaufsichtsbehörde gezwungen werden. Die Deckung in Steuerform erfolgt z. B. dann, wenn es sich um jährliche Verzinsung und Amortisation einer infolge eines solchen Unternehmens kontrahierten Schuld handelt. Die gesetzliche Grundlage zu diesen Steuern liegt in der nämlichen Verfassungsbestimmung (Art. 40, Abs. 5), gemäss welcher Beiträge erhoben werden können; mit anderen Worten, in dem dort ausgesprochenen Grundsatz einer Lastenverteilung nach dem Interessenprinzip. Aufwände dieser Art von seiten der Gemeinden erfolgen hauptsächlich im Interesse des Grundbesitzes. — Die zur Deckung solcher Aufwände erhobenen Spezialsteuern haben die verschiedensten Bezeichnungen. Demnach kommen in Betracht: Grund- und Gebäudesteuern, Brunnen- und Hydrantensteuern, Viehsteuern. Haushaltungssteuern etc. Bis zu einem gewissen

[67]) Vgl. v. Reitzenstein, Art. Gemeindesteuer in Stengels Wörterbuch des Verwaltungsrechts, B. I, S. 525.

Grade qualifizieren sich auch die vorhin erwähnten Gewerbekonzessionsgebühren und Hundesteuern mit Rücksicht auf den polizeilichen Aufwand, den diese Gewerbe benötigen, als Spezialsteuern.

Die Grundsteuer. Sie kommt, wie die Gebäudesteuer, nur als Spezialsteuer vor, und wird, je nach Bedürfnis, zur Deckung solcher im Interesse des Grundeigentums gemachten Auslagen erhoben, wie z. B. zur Deckung von Wuhrauslagen (auch Wuhrsteuer genannt); sodann zur Erstellung und Unterhaltung von Feldwegen und Zäunungen (Wegsteuer), für Bewässerungs- und Entwässerungsanlagen, für das Fangen der Feldmäuse, sowie für ausserordentliche Auslagen für Sammlung und Zerstörung von Schädlingen (Engerlinge, Maikäfer), für das Katasterwesen, für die Flurpolizei bezw. Feldwacht u. s. w.[68])

Die Gebäudesteuer. Zur Bestreitung der Kosten für Wasserversorgung, zur Amortisation einer Hydrantenschuld oder Anlage eines Hydrantenfonds u. dgl. werden Gebäude-, oder nach ihrem besonderen Zweck genannt, Brunnen- und Hydrantensteuern erhoben. Interessentenkreis sind hier vorwiegend die Gebäudebesitzer.

Die auf den Grundstücken und Gebäuden lastenden Schulden dürfen, wenn solche Steuern dem Grundsatz der Billigkeit entsprechen sollen, nicht abgezogen werden. Solche müssen jedoch, wenn sie neben der allgemeinen Vermögenssteuer erhoben werden, den Verhältnissen angemessen sein, um eine ungerechte Belastung der Gemeindeeinwohner zu verhindern.

Die Steuererhebung erfolgt nach der Feststellung des Katasters, wo ein solcher vorhanden, sonst nach den für die direkten Steuern geltenden Feststellungen. —

[68]) Vgl. Mustersteuerregulativ für die Gemeinden.

Subventionswesen.

Die staatliche Regelung der eingangs aufgezählten Pflichtaufgaben könnte damit sein Bewenden haben, dass man dadurch den Gemeinden eine grössere Last aufgebürdet hätte. Da das Interesse an deren zweckmässiger Lösung beim Kanton und beim Bunde zum Teil wenigstens ein ebenso grosses, wenn nicht grösseres ist, als bei den Gemeinden selbst, ergibt sich daraus auch die Notwendigkeit eines auf breiterer Basis gestellten finanziellen Ausgleichs zwischen den betreffenden Gemeinwesen. Die Unterstützung des Kantons oder in Gemeinschaft mit dem Bunde muss so weit reichen, als es bei Erfüllung ihrer eigenen notwendigen Aufgaben möglich ist. Der Finanzkraft der Gemeinden sind mehr oder weniger Grenzen gezogen, sodass bei einem gewissen Mass von Leistungen nur mehr durch eine tatkräftige Unterstützung durch Kanton und Bund ein Mehr geleistet werden kann. Endlich ist die Tätigkeit der Gemeinden auf dem Gebiete kommunaler Sozialpolitik — so dringend und notwendig gewisse Leistungen auf diesem Gebiete sind — nur möglich, wenn deren finanzielle Leistungsfähigkeit sich nicht erschöpft in der Erfüllung der Pflichtaufgaben. Je kleiner das Gemeinwesen ist, umso weniger wird es intensivere Leistungen auf sich nehmen können, was eine beträchtliche Anzahl kleiner Gemeinden Graubündens, wo selbst die Existenzfähigkeit in Frage kommt, zur Genüge beweisen. Die Subventionen des Bundes fliessen den Gemeinden nicht direkt zu, sondern durch Vermittlung des Kantons.

In Rücksicht auf die einzelnen Verwaltungszweige gestaltet sich das Subventionswesen des Bundes und des Kantons wie folgt:

Schulwesen. Während bis zum Jahre 1902 für den Bund keine Verpflichtung zu einer finanziellen Unterstützung des Volksschulwesens bestand, sah man sich durch Volksabstimmung vom 23. November 1902 veranlaßt, den

Art. 27 bis in die Bundesverfassung aufzunehmen: „Den Kantonen werden zur Unterstützung in der Erfüllung der ihnen auf dem Gebiete des Primarschulunterrichtes obliegenden Pflichten Beiträge geleistet. Das Nähere bestimmt das Gesetz." Gemäss dem hierauf erlassenen Bundesgesetz vom 9. Oktober 1903 betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschulen durch den Bund dürfen die Bundesbeiträge für die öffentliche, staatliche Primarschule mit Einschluss der Ergänzungs- und obligatorischen Fortbildungsschulen verwendet werden und zwar ausschliesslich für die folgenden Zwecke:

1. Errichtung neuer Lehrstellen. 2. Bau und wesentlicher Umbau von Schulhäusern. 3. Errichtung von Turnhallen, Anlage von Turnplätzen und Anschaffung von Turngeräten. 4. Ausbildung von Lehrkräften etc.

Als Grundlage zur Bestimmung der Jahresbeiträge für die Kantone wird die Wohnbevölkerung derselben nach der eidgenössischen Volkszählung angenommen. Der Einheitssatz zur Berechnung des Jahresbeitrages für jeden Kanton beträgt grundsätzlich 60 Rappen auf den Kopf der Wohnbevölkerung. In Berücksichtigung der besonderen Schwierigkeiten ihrer Lage wird neben anderem auch dem Kanton Graubünden eine Zulage von 20 Rappen auf den Kopf der Wohnbevölkerung gewährt. Diese Bundesbeiträge werden an die Bedingung geknüpft, dass dadurch keine Verminderung der durchschnittlichen ordentlichen Leistungen der Kantone für die Primarschule (Staats- und Gemeindeausgaben zusammengerechnet) erfolge. Desgleichen sind unzulässig die Verwendung des Beitrages zur Ansammlung von Fonds und die Uebertragung eines Subventionskredites auf ein folgendes Jahr. Im übrigen ist es dem Ermessen der Kantone anheimgestellt, für welchen oder welche der oben genannten Zwecke sie den Bundesbeitrag bestimmen wollen.

Der Bundesbeitrag an den Kanton Graubünden beträgt mit dem Zuwachs von 10,000 Fr. auf Grund der letzten Volkszählung 1910 rund 93,000 Fr.

Eine kantonale Verordnung über die Verwendung der Bundesunterstützung für die öffentliche Primarschule vom 25. Mai 1904 bestimmt des Näheren, in Uebereinstimmung mit dem Bundesgesetze, wie und in welcher Höhe die Bundessubvention zur Verwendung kommen soll. Demnach hat jede Lehrstelle an der öffentlichen Primarschule Anspruch auf einen jährlichen Beitrag von 100 Fr. Die Gemeinden, die infolge des Gesetzes für Schulpflicht und Schuldauer von 1904 verpflichtet wurden, ihre Schulzeit weiter auszudehnen, müssen diesen Betrag ausschliesslich zur Aufbesserung der Lehrergehalte verwenden, während die übrigen Gemeinden innert dem Rahmen des Bundesgesetzes über diesen Betrag nach freiem Ermessen verfügen können.

Abgesehen von diesen fixen Beiträgen werden sodann jährlich zum Bau und wesentlichem Umbau von Schulhäusern, Errichtung von Turnhallen, Anlage von Turnplätzen und Anschaffung von Turngeräten, Beschaffung von Schulmobiliar 12,000 Fr. verwendet: Durch Grossratsbeschluss vom 10. November 1911 findet der durch die Volkszählung erfolgte Zuwachs der Bundesunterstützung (10,000 Fr.) zur Hebung des Turnunterrichtes Verwendung. Für Ernährung und Bekleidung armer Schulkinder werden 5000 Fr. und weitere 5000 Fr. für Preisreduktion der kantonalen Lehrmittel ausgesetzt. Der Rest der eidgenössischen Subventionssumme wird dem Regierungsrat zur Verfügung gestellt, sei es, um die genannten Zwecke ausnahmsweise ausgiebiger unterstützen zu können, oder denselben anderen Aufgaben des Primarschulwesens zuzuwenden. Die Zuwendung der Beiträge an die Gemeinden für die Fürsorge armer Schulkinder erfolgt nach einem regierungsrätlichen Regulativ von 1904. Sie können verwendet werden zur Anschaffung notwendiger Kleidungsstücke,

Verabfolgung warmer Mittagssuppe oder warmer Milch und zur unetgeltlichen Abgabe von anderen Lebensmitteln. Der Beitrag beziffert sich im Maximum auf 10 Fr. pro Kind, und wird an die Bedingung geknüpft, dass die betreffende Wohngemeinde oder private Wohltätigkeitsanstalten wenigstens einen Viertel des Staatsbeitrages zu gleichen Zwecken aufwenden.

Pro 1910 erfuhr die eidgenössische Schulsubvention die nachfolgende Verwendung:

1. Bau und Umbau von Schulhäusern	Fr.	8,470
2. Turnhallen und Turngeräte etc.	„	3,160
3. Lehrerbesoldungen	„	47,350
4. Schulmobiliar	„	420
5. Schulmaterialien	„	4,900
6. Nachhilfe für arme Schulkinder	„	5,000
7. Abgabe von Lehrmitteln an die Uebungsschule und Spezialkursen	„	2,150
8. Preisreduktion der kantonalen Lehrmittel	„	5,000
9. Zahlung an die wechselseitige Lehrerhilfskasse	„	7,165
	Fr.	83,616

Zur Bundesunterstützung kommt hiezu die kantonale Subvention zur Bestreitung der Schulausgaben. Diese bezieht sich in der Hauptsache auf Beiträge zu den Lehrerbesoldungen. Gemäss Gesetz über Besoldung der Volksschullehrer (1909) sind die Beiträge des Kantons folgendermassen geregelt: Zunächst ist das Besoldungsminimum für patentierte Volksschullehrer und Lehrerinnen, ohne Rücksichtnahme auf die Dauer der Schule, auf 1000 Fr. festgesetzt. Für Lehrer, die auf Grund provisorischer Erlaubnis oder eines Admissionsscheines Schule halten, beträgt das Minimum 850 Fr. An dieses Gehaltsminimum hat die Gemeinde, inklusive des bisher verabfolgten Bundesbeitrages, 600 Fr. zu leisten.

Der Kanton bezahlt an patentierte Lehrer 500 Fr., an Lehrer mit definitiver oder provisorischer Erlaubnis 250 Fr. Das einmal von den Gemeinden erreichte Besoldungsminimum darf nicht mehr verringert werden. Der Kanton leistet ausserdem an patentierte Lehrer, die an einer öffentlichen Schule angestellt sind, jährliche Alterszulagen im Betrage von 50 Fr. vom 6. bis zum 10. Dienstjahre, und 100 Fr. vom 11. und mehr Dienstjahren. Die betreffenden Lehrer dürfen jedoch hinsichtlich ihrer Leistungen und ihres sittlichen Betragens zu keinen begründeten Klagen Anlass geben.

Jährlich werden ausserdem die weiblichen Arbeitsschulen mit einem Beitrage von 6000 Fr. unterstützt. Berücksichtigt werden insbesondere ärmere Gemeinden, und zwar vorzüglich zur Anschaffung von Arbeitsstoff oder zur Anstellung geeigneter Lehrerinnen.[69])

Auch zur Förderung der freiwilligen Ergänzungsschulen, wie Sekundar- und Fortbildungsschulen, in den Gemeinden beteiligt sich der Kanton an deren Kosten durch Verabfolgung von Jahresbeiträgen. Für Sekundarschulen, die in der Hauptsache nur einer politischen Gemeinde zu statten kommen, beträgt der Staatsbeitrag, je nach der Dauer der Schule, 500—600 Fr., für solche, die einer Mehrheit von politischen Gemeinden oder einer ganzen Talschaft dienen, kann der Beitrag bis auf 800 Fr. erhöht werden. Aehnlich, wie die Sekundarschulen, werden auch die Fortbildungsschulen, die den gesetzlichen Bedingungen entsprechen, mit Jahresbeiträgen unterstützt. Ist eine Fortbildungsschule von der Gemeinde obligatorisch erklärt worden, beträgt der Staatsbeitrag 80—120 Fr., ist sie freiwillig, so beträgt er nur 60—80 Fr. Im letzteren Falle wird der Staatsbeitrag zudem noch von dem

[69]) Gesetz über weibliche Arbeitsschulen vom 23. Januar 1884 und kantonale Schulordnung, § 69, vom 1. Januar 1901.

Ausweis abhängig gemacht, dass die Gemeinde oder die Schüler mindestens die Hälfte der Staatsbeiträge an die Kosten der Lehrerbesoldung beitragen und überdies die Kosten des Schullokales samt Beheizung und Beleuchtung ganz bestreiten. In jedem Fall werden die Staatsbeiträge an die Fortbildungsschulen unverkürzt zur Bezahlung der an der Schule wirkenden Lehrer verwendet.

An freiwillige Fortbildungsschulen für Mädchen werden Staatsbeiträge unter der Bedingung verabreicht, dass mindestens 5 Schülerinnen die Schule besuchen. Je nachdem ein oder zwei Nachmittage der Schule gewidmet werden, beträgt der Beitrag 30—60 Fr. Bei Bemessung der Staatsbeiträge wird bei Sekundar- wie Fortbildungsschulen Rücksicht genommen auf das Bedürfnis einer solchen Schule für die Gemeinden oder Talschaft, auf die Leistungen, die Dauer und die Frequenz derselben, auf die Anzahl der Lehrkräfte und auf die ökonomischen Verhältnisse im allgemeinen.[70])

Die Beiträge des Kantons für Sekundarschulen betrugen im Jahre 1910 24,350 Fr. Die Zahl der Schulen belief sich auf 44, wovon 9 Kreissekundarschulen, mit einer Schülerzahl von 1190 (1090 im Vorjahre); die Beiträge an 23 Fortbildungsschulen für Knaben betrugen bei einer Gesamtschülerzahl von 275 2020 Fr.; an 12 Fortbildungsschulen für Mädchen bei einer Schülerinnenzahl von 156 (163 im Vorjahre) wurden 1250 Fr. verteilt, wovon 750 Fr. auf den kantonalen und 500 Fr. auf den Bundesbeitrag fallen.

Gemäss einem Bundesbeschluss betr. die hauswirtschaftliche und berufliche Bildung des weiblichen Geschlechtes vom 20. Dezember 1895 leistet der Bund zur Förderung der hauswirtschaftlichen und beruflichen Bildung des weiblichen Geschlechtes Beiträge aus der Bundeskasse an die-

[70]) Verordnung für die bündnerischen Sekundarschulen, vom 24. Mai 1907; sowie diejenige für die Fortbildungsschulen, vom 29. Mai 1901, Art. 9, 10 ff.

jenigen Unternehmungen und Anstalten, welche zum Zwecke jener Bildung bestehen oder zur Verwirklichung gelangen.

Auf Grund des Art. 27, Abs. 1: „Der Bund ist befugt, ausser der bestehenden polytechnischen Schule eine Universität und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten und solche Anstalten zu unterstützen", wird vom Bund auch die gewerbliche, industrielle und kommerzielle Ausbildung unterstützt, mag sie vom Kanton, Gemeinden, Korporationen oder Privaten an die Hand genommen werden. An die Kosten der Handelsschule der Stadt Chur ist beispielsweise pro 1909 ein Bundesbeitrag von 5518 Fr. geleistet worden. Die Beiträge des Bundes können, je nach Umständen, bis auf die Hälfte der jährlich seitens der Kantone, Gemeinden, Korporationen und Privaten aufgebrachten Summen sich belaufen.[71])

Armenwesen. Wenn auch gewisse Einnahmen von seiten des Staates den Gemeinden für das Armenwesen zufliessen, so bedeuten sie keine gesetzmässige und regelmässige Mitbeteiligung an den Armenunterstützungskosten, da grundsätzlich die Gemeinden für dieselben aufzukommen haben.[72]) Demnach kommen Beiträge aus dem Alkoholmonopol des Bundes für das Armenwesen in Betracht. Gemäss Art. 32 bis, Abs. 4, sind die Kantone verpflichtet, wenigstens 10% (Alkoholzehntel) von ihrem Anteil am eidgenössischen Alkoholmonopol zur Bekämpfung des Alkoholismus in seinen Ursachen und Wirkungen zu verwenden. Da der Alkoholismus eine Hauptursache der Verarmung

[71]) Vgl. Bundesbeschluss betr. die gewerbliche und industrielle Berufsbildung, vom 27. Juni 1884; das Reglement über Vollziehung dieses Beschlusses vom 27. Januar 1885; Bundesbeschluss betr. Förderung der kommerziellen Bildung, vom 15. April 1891 und die Vollziehungsverordnung, vom 17. November 1900.

[72]) Ueber die Unterstützungen des Kantons vgl. S. 134: „Grenzen der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden."

ist, wird dessen Bekämpfung viel Gutes wirken, hauptsächlich auf dem Gebiete der prophylaktischen Armenpflege. Nach der kantonalen Verordnung über Verwendung des Alkoholzehntels vom 24. Mai 1910 geschieht die ordnungsmässige Verteilung wie folgt:

Nehmen wir das Treffnis pro 1910 im Betrage von 17,753 Fr., so entfielen davon:

a) Auf die Irrenanstalt, gemäss Verordnung, 25% =	Fr.	4,250.
b) Zur Besserung unbemittelter Alkoholiker in Trinkerheilstätten und Korrektionshäusern, zur Unterstützung alkoholfreier Volkshäuser und zur Subventionierung von Abstinenzvereinen 20%, rund	„	4,009.
c) Zum Schutz und zur Besorgung von Kindern von Alkoholikern und verwahrloster oder schwachsinniger Kinder armer Eltern ca 50%	„	8,554.
d) Zur Hebung und Förderung der Volksbildung und Volksernährung ca. 5%	„	940.
	Total Fr.	17,753.

Auf Unterstützungen aus dem Alkoholzehntel kann nur dann Anspruch erhoben werden, wenn die persönlichen Mittel oder das anwartschaftliche Vermögen nicht hinreichen, um die Kosten zu bestreiten. Bei Bemessung des Beitrages wird ferner auch der Beitrag der Heimatgemeinde in Betracht gezogen. Je nach Bedürftigkeit der zu Besorgenden und der finanziellen Lage der Gemeinden variieren daher die Beiträge an die Kosten der Kinderversorgung und Versorgung von Alkoholikern in Trinkerheilstätten oder „Realta“ zwischen 25% und 40%. Wird die betreffende

Gemeinde vom Kanton unterstützt, erreicht der Beitrag das Maximum von 50%.[73])

Eine gewisse Bedeutung kommt hier auch dem Kranken- und Unfallversicherungsgesetz zu.[74]) Wenn auch Versicherung und Armenpflege zwei verschiedene Dinge sind, wird das betreffende Bundesgesetz unbedingt von finanziellem Einfluss auf das Armenwesen sein. Eine eventuelle Zwangsversicherung im Sinne des Gesetzes würde ohne Zweifel der Verarmung des arbeitenden Volkes vorbeugen. Die Kranken- und Unfallversicherung wird andererseits sehr wahrscheinlich das Schwergewicht im Armenwesen nach der territorialen Seite hin verschieben und so allmählich eine Lösung der schwierigen Frage des Armenwesens erleichtern.

Strassenwesen. Auf Grund der Kantonsverfassung (Art. 42), wonach der Kanton öffentliche Verkehrsanstalten (Strassen, Eisenbahnen etc.) nach Kräften unterstützen und fördern soll, sowie auf Grund des Gesetzes über die Unterhaltung der Strassen und über den Bau von Gemeindestrassen ohne Anwartschaft vom 27. Mai 1882, leistet der Kanton den Gemeinden an die Kosten des ihnen obliegenden Unterhalts von Verbindungsstrassen, je nach der grösseren oder geringeren Schwierigkeit derselben einen jährlichen Beitrag von 50 bis 200 Fr. per Kilometer ihrer Länge. Diese regelmässigen kilometrisch berechneten Jahresbeiträge kommen nur für die gewöhnliche ordentliche Unterhaltung der Strassen in Betracht. Für die ausserordentliche, d. h. die Wiederherstellung von Strassenbestandteilen, die einen Kostenaufwand von wenigstens 1000 Fr. notwendig machen, und infolge von Elementarereignissen zerstört wur-

[73]) Vgl. Grossratsprotokoll vom Jahre 1910, S. 73 und 193.

[74]) Dieses Gesetz wurde im Februar 1912 vom Schweizervolk angenommen und wird bis zu dessen Durchführung noch einige Jahre in Anspruch nehmen.

den, sowie auch für die Erstellung von neuen, zur Sicherheit der Strassen notwendigen Werken, werden Subsidien von 50—75% geleistet. Behufs Ausmittelung der den einzelnen Gemeinden zu verabfolgenden Unterstützungsbeiträge wird nach dem Reglement zur Klassifikation der Verbindungsstrassen von 1884 verfahren. An die Unterhaltskosten der Kommunalstrassen leistet der Kanton einen jährlichen Beitrag von 20 Fr. pro Kilometer.[74]) Die Wiederherstellung grösserer Strassenbestandteile, welche infolge von Elementarereignissen zerstört worden sind, werden in analoger Weise wie die Verbindungsstrassen, unterstützt. Die Beiträge sind jedoch niedriger bemessen, nämlich 20 bis 50% der Erstellungskosten. Für die Auslagen der Gemeinden an den Bergübergängen und Kommerzialstrassen, die gering sind, werden keine Beiträge geleistet. Dagegen übernimmt der Kanton die Anfertigungs- sowie die Hälfte der übrigen Kosten von Wegweisern.[75])

Forst- und Bauwesen. Die vom Bunde an die Kosten des Forst- und Bauwesens gewährten Unterstützungen haben ihre rechtliche Grundlage im Abs. 2 des schon früher unter „Forst- und Bauwesen" zitierten Art. 24 der Bundesverfassung, wonach der Bund die Korrektion und Verbauung der Wildwasser, sowie die Aufforstung ihrer Quellengebiete unterstützt. Durch die zwei auf diesem Verfassungsartikel beruhenden Bundesgesetze betreffend eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 11. Oktober 1902, und betreffend die Wasserbaupolizei im Hochgebirge vom 22. Juni 1877, werden die Bedingungen,[76])

[74]) Die in Aussicht genommene Revision der Strassengesetzgebung wird insbesondere jenen Gemeinden, welche nicht an Eisenbahnlinien liegen, entgegenkommen durch Erleichterung ihrer Strassenunterhaltungslasten.

[75]) Grossratsbeschluss betr. Erstellung von Wegweisern mit Entfernungsangaben, 1874.

[76]) Des Näheren festgesetzt in Bezug auf das Forstwesen in der Vollziehungsverordnung, vom 13. März 1903.

Höhe und Art der Bundesbeiträge geregelt. Auf Grund des ersteren Gesetzes sind zunächst Beiträge an die Besoldungen und Taggelder des Forstpersonals zu erwähnen, welche für die höheren Beamten der Gemeinden 5—25% (den gleichen Beitrag bekommen auch Korporationen und anerkannte Waldgenossenschaften), für das untere Forstpersonal 5—20%, insofern dessen jährliche Minimalbesoldung 500 Fr. beträgt, und die Bewerber einen Forstkurs mit gutem Erfolge besucht haben. Sofern die Besoldung nicht ausschliesslich in einem fixen Betrag, sondern teilweise in Taggeldern besteht, dürfen letztere nicht mehr als 20% der Gesamtbesoldung betragen. Der Bund beteiligt sich sodann bis zu einem Drittel an den Kosten der Unfallversicherung dieses Forstpersonals.

Bedeutend sind auch die Bundesbeiträge an die Kosten der Anlage neuer Schutzwaldungen und damit in Verbindung stehender Entwässerungen, ferner an Verbaue von Lawinen und Steinschlägen zur Sicherung von Schutzwaldungen (50—80%); an die Kosten anderweitiger Verbaue zu forstlichen Zwecken und notwendigen Einfriedungen bis 50%. Der Bund vergütet dabei den Bodenbesitzern ausserdem in bar einen drei- bis fünffachen Jahresertrag der betreffenden Grundstücke nach dem Durchschnitte der letzten zehn Jahre. Findet Zwangsenteignung oder Kauf zu öffentlichen Handen statt, so leistet der Bund bis 50% der Entschädigungssumme.

An die Kosten von Aufforstungen in Schutzwaldungen bei ausserordentlichen Vorkommnissen, wie ausgedehntem Waldbrand, Insektenschaden, Lawinenbruch, Windwurf etc., oder wenn die Aufforstung vorausgehende Entwässerungen oder Verbaue erfordert, oder in ihrer Ausführung bedeutende Schwierigkeiten bietet, 30—50%.

An die Anlagekosten von Abfuhrwegen und sonstigen zweckmässigen Einrichtungen für den Holztransport werden bis 20% bezahlt. Die Ausrichtung sämtlicher Bundesbei-

träge wird an die Bedingung geknüpft, dass die bisherigen Leistungen der Kantone, Gemeinden und Korporationen für das Forstwesen und insbesondere bestehende Besoldungen und Taggelder der Forstbeamten nicht herabgesetzt werden dürfen.

Wenn nicht in dem gleichen Masstabe, wie durch Bundesbeiträge, werden die Gemeinden auch durch kantonale Subsidien in ihren forstwirtschaftlichen Aufgaben unterstützt. Die kantonale Forstordnung vom 1. März 1905 bestimmt, dass der Kanton für die Aufbringung derjenigen Kosten sorge, welche über den Beitrag des Bundes durch die erstmalige Aufforstung eines betreffenden Waldgebietes und damit verbundenen Arbeiten erwachsen. Wenn ferner bei solchen Aufforstungen benachbarte oder entferntere Grundstücke interessiert sind, so können ausserdem die Eigentümer derselben nach dem Vorteil, den sie aus der Aufforstung ziehen, zu einem Beitrage verpflichtet werden.[77])

Der Kanton subventioniert sodann auch mit 5—15% Waldneuanlagen und zugehörige Verbauungen und Entwässerungen, Wiederaufforstungen von Waldflächen, die durch aussergewöhnliche Ereignisse, wie Waldbrand, Insektenfrass, Lawinen- und Windbruch etc., nötig werden; desgleichen durch Elementarereignisse nötig gewordene Wiederherstellungsarbeiten an Aufforstungs- und forstlichen Verbauungsarbeiten grösseren Belanges, Einfriedungen von subventionierten Waldneuanlagen, Aufforstungen und Nachbesserungen von Kulturen im Sinne des Bundesgesetzes; endlich Waldweganlagen und Einrichtungen für Holztransporte in Wäldern. Die Unterstützung dieser Werke tritt nur dann ein, wenn sie auch eidgenössisch subventioniert werden.

Werden Staatsbeiträge in Anspruch genommen, so erwächst daraus für die Subventionsbezüger die Verpflich-

[77]) § 23, Abs. 3, K. F. O. und Art. 38 des B.-G.

tung, die subventionierten Werke ordnungsgemäss auszuführen und zu unterhalten.

Dem Bundesgesetze betreffend die Wasserbaupolizei im Hochgebirge vom 22. Juni 1877 gemäss, subventioniert der Bund die in denselben vorgesehenen Bauwerke an Flüssen und Wildbächen und die Wiederherstellung solcher, welche infolge von Naturereignissen zerstört worden sind. Die Beiträge können sich bis auf 40% der Kosten belaufen. Wenn ausnahmsweise die Kräfte des Kantons nicht ausreichen und ein namhaftes öffentliches Interesse mit einem Werke verbunden ist, kann ein Beitrag bis auf die Hälfte der Kostensumme verabreicht werden.

An dieselben Werke und auch an die Wiederherstellung von zerstörten Werken leistet auch der Kanton Beiträge. Dieselben betragen, je nach der Bedeutung des Unternehmens und den finanziellen Kräften der Gemeinden, 10—20% der Baukosten. Auch diese Beiträge können ausnahmsweise für nötige Schutzbauten im allgemeinen Bundesinteresse erhöht werden. —

Grundvermessung und Bodenverbesserungen.

Gemäss den Bestimmungen des schweizerischen Zivilgesetzbuches über Grundbuch (Art. 9 des Schlusstitels) und gemäss Bundesbeschluss betreffend Beteiligung des Bundes an den Kosten der Grundbuchvermessung vom 13. April 1910, sowie der bundesrätlichen Verordnungen und Reglemente hiezu, werden sämtliche vorschriftsgemässe Vermessungen vom Bunde subventioniert.

Während der Bund bisanhin an die Kosten der Waldvermessungen keine Beiträge bezahlt hat, entrichtet er von nun an für Waldvermessungen als Bestandteil der Grundbuchvermessungen:

a) für die gewöhnlichen, nach den neuen Vorschriften ausgeführten Vermessungen 70%;

b) für die nach erleichterten Anforderungen erstellten Vermessungen von grossen Wäldern und Weidekomplexen 80% der Vermessungskosten. Für die Triangulation IV. Ordnung bezahlt der Bund jetzt (früher 25 Fr. für den Punkt) auf Grund des nämlichen, oben erwähnten Bundesbeschlusses, Beiträge von 70 Fr. pro Punkt im Gebirge und in grösseren städtischen Ueberbauungen; in den übrigen Vermessungsgebieten pro Punkt 50 Fr. Für die übrigen Vermessungen beträgt der Beitrag des Bundes 70—80% der Vermessungskosten.

Die vom Bunde nicht gedeckten Kosten trägt der Kanton im Betrage von 20—50%. Der Bezug der Subventionen setzt voraus, dass die Gemeinden zu diesem Zwecke mit einem von der Regierung anerkannten Geometer einen rechtsgültigen Vertrag abgeschlossen haben. Reicht der büdgetierte kantonale Kredit nicht für sämtliche Anmeldungen aus, so hat jeweilen die zuerst richtig ausgeführte Katasteraufnahme den Vorzug.

Bodenverbesserungen. Die intensivere Tätigkeit der Gemeinden auf diesem Gebiete wird nur ermöglicht durch die verhältnismässig reichlich fliessenden Bundes- wie Kantonssubventionen. Die vom Bunde gewährte Unterstützung von Bodenverbesserungen gründet sich auf Art. 9 des Bundesgesetzes betr. die Förderung der Landwirtschaft vom 22. Dezember 1893 (Art. 2, B.-V.). Der Beitrag des Bundes kann sich bis auf 40% der Gesamtkosten (exkl. Unterhaltungskosten) belaufen,[78]) jedoch wird dieser Bundesbeitrag an die Bedingung geknüpft, dass der

[78]) Mit einem Kreisschreiben vom 11. Januar 1910 wurde zwar den Kantonsregierungen vom Bundesrate bekanntgemacht, dass infolge stetig grösserer Inanspruchnahme des Kreditpostens, an Bodenverbesserungen ein Beitrag von mehr als 25% nicht mehr bewilligt werden könne.

Beitrag des Kantons oder der Gemeinde, oder Korporation in der Regel mindestens ebenso hoch sei, als derjenige des Bundes.

Während bis zum Jahre 1905 vom Kanton nur Alpverbesserungen subventioniert wurden, wendete man von da ab die Aufmerksamkeit auch der Räumung, Reutung, Urbarisierung, Entwässerung etc. von Allmendweiden zu, um so auch für diese Werke der Bundessubvention teilhaftig zu werden. Durch Grossratsbeschluss vom 27. Mai 1905 wurde der Beitrag des Kantons für Bodenverbesserungen auf 25% der Kosten festgesetzt. Pro 1910 wurde an Gemeinden und Genossenschaften für Bodenverbesserungen vom Bund und Kanton zusammen die Summe von rund 85,000 Fr. ausgerichtet.

Feuerwehrwesen. Die Aufgaben des Feuerwehrwesens stehen allzu sehr im Interesse der Privatwirtschaften und der Gemeinde, als dass der Kanton sich daran durch Subventionierung beteiligen könnte, wie es bei den anderen Verwaltungszweigen der Fall ist. Es kann hier höchstens auf § 56 des Brandversicherungsgesetzes verwiesen werden, wonach, sobald der Reservefond der Brandversicherungsanstalt 3 Millionen Franken erreicht haben wird, aus der Anstaltskasse für die Erstellung neuer Hydrantenanlagen Subsidien verabfolgt werden können. Weiter geht der Kanton in der Subventionierung von Dachumwandlungen (harte Bedachung, vgl. oben, S. 36). In das kantonale Büdget wird zu diesem Zweck jährlich ein Kreditposten von 15,000 Fr. aufgenommen. Die Beiträge werden ausbezahlt, wenn die Dachumwandlung sich über das ganze Dach eines Gebäudes erstreckt. Befindet sich auf Eigentum der Gemeinden Material zu harter Bedachung, werden für dessen Gewinnung etc. bis 50% der Kosten bezahlt. Dabei sind aber die subventionierten Gemeinden pflichtig, das über

ihren internen Bedarf reichende Material auch anderen Gemeinden und Privaten gegen angemessene Entschädigung abzugeben. Dazu kommen Beiträge von 10—20% der Ankaufs- und Transportkosten harten Bedachungsmaterials. Für Dachumwandlungen auf öffentlichen Gebäuden werden vom Kanton keine Beiträge verabfolgt.

Sanitätswesen. An die Kosten, welche den Gemeinden auf diesem Gebiete, insbesondere aus der Bekämpfung gemeingefährlicher Epidemien erwachsen, leisten Bund und Kanton bedeutende Unterstützungen. Ein vom Bundesrat erlassenes Reglement betr. die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an Kanton und Gemeinden zur Bekämpfung gemeingefährlicher Epidemien vom 4. November 1887 setzt die jeweils vom Bunde für die einzelnen Fälle zu leistenden Vergütungen fest. In jedem Fall trägt der Bund gemäss Bundesgesetz über Massnahmen gegen gemeingefährliche Epidemien (1886) die Hälfte der Auslagen. Es werden demnach vom Bund Entschädigungen verabreicht: an die Kosten für Lokalitäten (Absonderungshäuser) zur Unterbringung von Kranken, für Verpflegung und ärztliche Behandlung der unfreiwillig Internierten und der in Krankenasylen Untergebrachten, ferner für Erwerbsverlust, Desinfektion etc.

Absonderungshäuser werden auch vom Kanton subventioniert, und zwar erstreckt sich diese kantonale Unterstützung auf die Erstellung und den Ankauf von Absonderungshäusern, auf die Anschaffung von Desinfektionsapparaten und Krankentransportmitteln.[79]) Die Subvention beträgt 25% der ergehenden Kosten nach Abzug des Bundesbeitrages. Bei Grenzuntersuchungsstationen beläuft sich der kantonale Betrag bis auf 50%. Der jährlich zur Ver-

[79]) Verordnung betr. Subventionierung kommunaler Absonderungshäuser, vom 24. März 1895.

wendung kommende kantonale Kredit darf 10,000 Fr. nicht überschreiten.

Ein weiterer jährlicher Kreditposten des Kantons von 20,000 Fr. kommt zur Verwendung für die Förderung der Krankenpflege im Kanton.[80]) Vorab werden daraus Beiträge an den Neubau, Um- und Ausbauten von Spitälern und deren Einrichtung im Betrage von 25% der Kosten geleistet. Dieser Beitrag kann, je nach Bedürfnis und finanziellem Verhältnisse der betreffenden Landesgegend, bis auf 40% der Kosten erhöht werden.

Dazu kommen weiter kantonale Beiträge an den Betrieb von Spitälern in dem Sinne, dass für jeden Krankentag dritter Klasse 50 Rp. bis 1 Fr. bezahlt werden.

Endlich werden aus dem gleichen Kredit an das Wartgeld für patentierte und leistungsfähige Hebammen Subsidien geleistet. Diese betragen jährlich 50—150 Fr., je nach den topographischen und finanziellen Verhältnissen der betreffenden Landesgegend. Sind in einer Gemeinde mehrere Hebammen, werden nur ausnahmsweise an mehr als eine derselben Beiträge bezahlt. — Auf Grund eines Reglementes betr. Förderung der Krankenpflege (1909) werden aus einem ähnlichen Jahreskredit von 10,000 Fr. Beiträge geleistet auch an die von Gemeindekonsortien oder einzelnen Gemeinden bezahlten Wartegelder für Aerzte. Wartgeldkreise, die auf die Unterstützung des Kantons Anspruch machen wollen, sind jedoch verpflichtet, dem Arzte zum Voraus mindestens einen Jahresbeitrag von 1 Fr. pro Kopf der Bevölkerung zu bezahlen. Die Unterstützung aus diesem Kredit erfolgt auch für ärmere Personen, ohne dass sie armengenössig sind. —

[80]) Gesetz betr. staatliche Förderung der Krankenpflege, vom 29. Mai 1909, und Reglement betr. Förderung der Krankenpflege, vom 11. November 1909.

Grenzen der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde und ausserordentliche Deckungsmittel.

Die finanzielle Leistungsfähigkeit gewisser Gemeinden kann sich schon in der Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben so erschöpfen, dass sie sich trotz richtiger und zweckmässiger Erfüllung ihrer Obliegenheiten vor die Notwendigkeit gestellt sehen, ihre Jahresrechnungen mit einem Verwaltungsdefizit abzuschliessen.[81]) Hauptursache dieses Defizites sind in der Mehrzahl der Fälle bei geringen Einnahmen die unverhältnismässigen Kosten, welche kleinen und zudem armen Gemeinden aus dem Armenwesen erwachsen. Soweit letzteres der Fall ist, wird zwar in der Armenordnung die Möglichkeit vorgesehen, derartige Gemeinden durch ausserordentliche Unterstützungen bezw. Uebernahme des sich daraus ergebenden Defizitbetrages existenzfähig zu erhalten. So bestimmen Art. 13c und 16c der Armenordnung, dass der Kanton bei dringendem Notstande einer Gemeinde, derselben, sei es aus dem Ergebnis allgemeiner Liebessteuern, sei es mit einem Staatsbeitrage, Hilfe leisten werde. Nach der regierungsrätlichen Rekurspraxis tritt diese Unterstützung im konkreten Fall erst dann ein, wenn die Gemeinde unvermögend ist, die ihr zukommende Unterstützungspflicht zu erfüllen und sich darüber ausweist, dass sie für die Gemeindenutzungen die gesetzliche Höhe der Taxen berechnet, eine direkte Vermögenssteuer von 3—4‰ erhebt, je nach den wirtschaftlichen Verhältnissen, und trotzdem nicht in der Lage ist, die notwendigen Ausgaben zu bestreiten.[82]) Eine ähnliche Bestimmung besteht hinsichtlich des Schulwesens.[83]) An die Kosten desselben werden armen Ge-

[81]) Von diesem Defizit ist das bilanzmässige Defizit zu unterscheiden, welches durch nachträgliche ordentliche Einnahmen der Gemeinden gedeckt wird.

[82]) R.-P. 163, 165, 175.

[83]) Gesetz betr. Besoldung der Volksschullehrer, 1909, und die Verordnung für die kantonalen Beiträge an die Lehrerbesoldungen, 1901.

meinden zur Bestreitung der Lehrerbesoldungen ausserordentliche Beiträge bewilligt, dabei wird jedoch die Bedingung gestellt, dass die Erträgnisse des Schulfondes, ferner ein allfälliger Anteil der Schule (1%) am Ertrag des steuerpflichtigen Gemeindevermögens[84]) (das Vermögen öffentlicher Korporationen inbegriffen), sodann die Schulsteuer zur Bestreitung der Minimalbesoldung nicht hinreichen. Für die Gemeindenutzungen müssen die gesetzlichen Taxen und vom Privatvermögen eine direkte Steuer von mindestens 2‰ erhoben werden.

Die erwähnten Unterstützungen können nun eintreten, sobald die dazu vorausgesetzten Bedingungen erfüllt sind. Es ist nicht notwendig der Nachweis eines unabweislichen Defizites im Gemeindehaushalt. Anders verhält es sich bei regelmässigen jährlichen Defiziten als Folge der gesamten Gemeindeverwaltung. Sich selbst überlassen, wären die betreffenden Gemeinden genötigt, ihren Vermögensstand anzugreifen, und daher auf dem Wege als Wirtschaftssubjekte abdanken zu müssen, mit anderen Worten: bankerott zu werden. Solange jedoch diese Gemeinwesen ihre gesetzliche Existenzberechtigung haben und zur Lösung der ihnen übertragenen Aufgaben dem Staate verpflichtet sind, erwächst daraus für den Kanton gewissermassen eine Pflicht, dieselben durch Uebernahme der ungedeckten Ausfälle auf Rechnung des Kantons zu erhalten. Das Verhältnis des Kantons zu diesen Gemeinden ist demgemäss ein ähnliches, wie

[84]) Um die Erträgnisse des Schulfondes (Kapitalien und Liegenschaften) festzustellen, wird der Berechnung der Zins zugrunde gelegt, der für ganz solide Kapitalanlagen, wie z. B. bei der Standeskasse oder bei der Kantonalbank, bezahlt wird.

Hinsichtlich des Anteils von 1% am Ertrag des steuerpflichtigen Gemeindevermögens ist es dem Regierungsrat gestattet, namentlich für Gemeinden, die im Schulwesen oder in anderen Verwaltungszweigen unverhältnismässig belastet sind, den Ansatz bis auf ½% herunterzusetzen.

das der Bürgergemeinde zu den Bürgern in armenrechtlicher Hinsicht. Für das Jahr 1910 mussten 13 Gemeinden des Kantons auf diese Weise Beiträge geleistet werden, wie es sich aus der unten angeführten Aufstellung ergibt.[85]) Ausnahmsweise erfolgt die Unterstützung des Kantons, wo die Ausfälle vorübergehender Natur sind, lediglich in der Art, dass ein unverzinsliches Darlehen gewährt wird. Oefters hat man auch schon die Erfahrung machen können, dass Verwaltungsdefizite durch Anleitung zu einer zweckmässigeren Rechnungsführung und Bewirtschaftung der Güter verhindert wurden.

Der sich aber keineswegs vermindernde, sondern stets zunehmende Ausgabeposten des Kantons zugunsten von De-

[85]) Gemeinde	Ausgaben	Einnahmen	Defizit	Reines Vermögen
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Rodels	7,527.86	4,147.96	3,379.90	22,884.49
Tartar	8,483.49	5,970.17	2,512.82	39,676.45
St. Antönien-Castels	6,204.58	3,375.75	2,828.93	25,497.74
Pagig	5,393.66	4,825.10	568.56	88,867.61
Landarenca	2,474.34	2,076.71	367.63	32,637.83
Selma	3,631 29	1,186.73	2 344.56	47,505.61
Arvigo	6,799.32	4,542.73	2,457.59	33,748.57
Braggio	4,691.41	2,447.52	2,243.89	45,100.—
Neukirch	4,828.57	2,361.81	2,466.76	13,366.20
Avers	16,602.26	13,212.55	3,389.71	85,829.93
Seewis i. O.	3,575.80	2,775.80	800.—	29,837.23
St. Antönien-Castels	6,941.62	2,313.34	4,628.28	19,700.—
Tenner	6,794.60	6,153.13	641.47	26,724.33
		Total	28,629.10	

Während bei der einen Gemeinde das Defizit in der Hauptsache von der Armenverwaltung herrührt, hängt es bei einer anderen mit den grossen Auslagen für das Strassenwesen, wieder bei anderen mit dem Bau- und Feuerwehrwesen und mit den Dachumwandlungen etc. zusammen. Selbst beim Forstwesen überstiegen pro 1910 in der Gemeinde Rodels die Ausgaben die Einnahmen um 100 Fr. Im einzelnen lässt sich hierüber vergleichen, was in den Jahresberichten des Regierungsrates über „Gemeindeverwaltung“ enthalten ist.

fizitgemeinden hat schon während einer längeren Zeitdauer den kantonalen Behörden die Frage der Verschmelzung finanziell leistungsunfähiger Gemeinden nahegelegt. Eine Verschmelzung, wo sich eine solche als zweckmässig empfiehlt, Vorteile verspricht und sich bewerkstelligen lässt, wird ohne Zweifel überall angestrebt werden. Solche Gemeinwesen müssen sich, wie alles im Staatsleben, dem höheren Gesichtspunkte des öffentlichen Wohles unterordnen.

IV. Das Gemeindeschuldenwesen.

Die Gemeinden haben als Privatrechtssubjekte nicht nur das Recht, Schulden zu kontrahieren, sondern bis zu einem gewissen Grade auch die Pflicht, da in einem geregelten Finanzhaushalt Schulden nicht umgangen werden können. Die ordentlichen jährlichen Einnahmen der Gemeinden können über ein bestimmtes Mass hinaus nicht vermehrt werden, ohne das Gemeindevermögen anzugreifen oder die Steuerpflichtigen zu einer übermässigen Besteuerung heranzuziehen. Die Schulden, die die Gemeinde eingeht und eingehen kann, können zweifacher Art sein. Es kann sich um Schulden handeln, welche die gegenseitige Ordnung der Einnahmen und Ausgaben innert einer Finanzperiode bezwecken. Während z. B. gewisse Auslagen der Gemeinde bereits zu Beginn der Finanzperiode notwendig sind, stehen die im Büdget vorgesehenen Einnahmen erst am Schlusse derselben zur Verfügung. Diese Schulden (Verwaltungsschulden genannt) werden daher noch in derselben Finanzperiode aus den ordentlichen Einnahmen ausgeglichen.

Demgegenüber kommt eine grössere Bedeutung den sogenannten Finanzschulden zu.[1]) Es sind solche Schulden, welche fehlende Einnahmen zu schaffen haben. In der Erfüllung gewisser Gemeindeaufgaben, man denke z. B.

[1]) Die Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Finanzschulden wurde zunächst beim Staatshaushalt gemacht und in analoger Weise dann auch auf den Gemeindehaushalt angewendet. Vgl. Zeller, v. Stengel W. D. V. B. II, S. 510; Eheberg, S. 437.

an den Bau eines Schulhauses, an eine Hydrantenanlage, Wasserversorgung, Kanalisation, Wuhrbauten, an die Errichtung von Kommunalbetrieben (Elektrizitäts-, Gaswerke, Strassenbahnen u. dgl.), kann die Gemeinde den hieraus erwachsenden Bedarf nicht direkt durch die ordentlichen Einnahmen decken, sondern nur durch eine ausserordentliche Mittelbeschaffung.[2]) Diese besteht in der Kontrahierung von Finanzschulden. Es gilt jedoch die Regel, dass nur ausserordentliche und nützliche Unternehmungen, die auch künftigen Generationen zum Vorteil gereichen, zu Schuldaufnahmen berechtigen. Es würde jedenfalls einer ordentlichen Gemeindeverwaltung widersprechen, für Luxusunternehmungen, wie Theater, Konzerthallen, Bibliotheken, Denkmäler, Schulden zu kontrahieren. Solche Ausgaben werden am besten durch Ansammlung von Fonden, oder durch Spenden, oder Lotterien u. s. w. gedeckt. Im übrigen ist zu unterscheiden zwischen Schulden für rentable und solche für unrentable Unternehmungen. Schuldaufnahmen für die Errichtung von Gas- und Elektrizitätswerken etc. kommen einer Kapitalanlage der Gemeinde gleich und halten gewöhnlich der Schuldaufnahme das Gleichgewicht.

Welcher Art die Finanzschulden auch sind, so dürfen sie in keinem Fall den Spielraum der späteren Finanzwirtschaft der Gemeinde hemmen. Daher auch die notwendige Bedingung der Aufstellung eines Tilgungsplanes (Amortisationsplan), welcher auf nachhaltige Einnahmen für Verzinsung und Tilgung durch Annuitäten gegründet sein muss. Hier ist der Punkt, wo die Gesetzgebung eingreifen sollte. Eine ausdrückliche, gesetzliche Pflicht hierüber besteht in Graubünden nicht, hingegen verlangt die Praxis der Auf-

[2]) Zur Vermeidung der Notwendigkeit von Schuldaufnahmen oder auch zur Ermässigung dieses Betrages kommt es vor, dass besondere Fonds für grössere in Aussicht genommene Unternehmungen durch alijährliche Einstellung eines entsprechenden Betrages in das Büdget angesammelt werden.

sichtsbehörde von jeder Gemeinde Tilgungspläne für allfällige Finanzschulden. Zur Abtragung einer Schuld gilt heute im allgemeinen die dreissigjährige Amortisationsperiode, über die nur in Ausnahmefällen hinausgegangen werden darf.[3]) An diesem Grundsatz wird im allgemeinen auch festgehalten, nur ist es hie und da vielleicht allzusehr ins Belieben der Gemeinden gestellt, diesen Verpflichtungen nachzukommen. Von den Gemeindeordnungen enthalten äusserst wenige Bestimmungen über Schuldaufnahmen und Amortisation derselben und, wo solche vorkommen, sind sie ganz allgemeiner Natur.[4]) Stehen Gemeinden unter staatlicher Kontrolle, so wird ein allfälliger Amortisationsplan von dieser festgesetzt.

Was die Art der Schuldentilgung anbelangt, so findet die Festsetzung der in jedem Jahre abzutragenden Tilgungsquote in der Regel ohne Rücksichtnahme auf die spätere Abnahme des erforderlichen Zinsbetrages statt, sodass jedes Jahr gleich viel zur Tilgung kommt. Ein anderes Verfahren besteht auch darin, dass die Tilgungsquote mit jedem Jahre um denjenigen Betrag zunimmt, um welchen die Zinse infolge der alljährlichen Kapitalzahlungen sich mindern.

Als besondere Art der Schuldaufnahme der Gemeinden kommt die Gemeindeanleihe in Betracht. Hierüber gilt als allgemeiner Satz des Verwaltungsrechtes bezw. Verwaltungspraxis, dass Anleiheaufnahmen seitens der Gemeinden nur in Fällen dringender Not oder erheblichen Nutzens zulässig sind.[5])

Was über Schuldaufnahmen im allgemeinen gesagt ist, trifft für die Anleihe im besonderen Masse zu. Städte und

[3]) Vgl. Eheberg, S. 535.

[4]) Das Steuerregulativ der Gemeinde Pontresina bestimmt in Art. 69: „Das Büdget soll eine zur Grösse der Gemeindeschuld in richtigem Verhältnis stehende jährliche Amortisation vorsehen."

[5]) Reitzenstein, Die Gemeindeanleihe, in Stengel W. D. V., I, S. 498.

Kurorte werden sich für grössere und notwendige Schuldaufnahmen der Anleiheform bedienen. Sie kann erfolgen mit festem Zinsfuss und bestimmten Rückzahlungsterminen, welche Art für die Gemeinden eher zu empfehlen ist, oder sie kann erfolgen in Form von auf den Inhaber lautenden Schuldtiteln (Obligationen). Diese letztere Form setzt die Erfüllung besonderer Bedingungen voraus, so die Erbringung des Nachweises eines wohlbegründeten Tilgungsplanes und die Erfüllung derjenigen Anforderungen, welche durch die Einreihung des Anleihens in das System des Effektenhandels bedingt sind.[6])

Die Anleiheform kommt bisweilen auch vor zur Konsolidation einer grösseren Konto-Korrentschuld. Die Stadt Chur hat z. B. im Jahre 1909 ihre Konto-Korrentschuld bei der Kantonalbank im Betrage von 1,100,000 Fr. à 4½% verzinslich in eine Anleiheschuld zu 4% verzinslich umgewandelt bezw. konsolidiert.

Was insbesondere die Form der Kontrahierung von Schulden in den Gemeinden anbelangt, so erfolgt sie in der Regel durch Vermittlung des Instituts der Graubündner Kantonalbank, und zwar in der für die Gemeinde passenden Form. Der regelmässige Fall ist der, dass der Gemeindevorstand bezw. Gemeindekassier auf Grund eines Beschlusses der Gemeindeversammlung in Konto-Korrentverkehr mit der Bank treten kann. Dieses Verfahren empfiehlt sich zunächst für alle kleineren Gemeinden, sowie auch für diejenigen, die eine in dieser Form kontrahierte Schuld nicht auf zu lange Jahre hinaus zu amortisieren und zu verzinsen haben. Wird kein Konto-Korrentverkehr eingerichtet, gewährt die Bank unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden Vorschüsse gegen Ausstellung einer einfachen Obligation — also ohne Hypothek — welche mit den vorschriftsgemässen Unterschriften versehen und dem Ge-

[6]) Vgl. Eheberg, S. 536.

meindesiegel bekräftigt sein muss.[7]) Solche Schulden können die Gemeinden zu einem kleineren Zinsfusse auch bei anderen Geldinstituten oder bei Privaten aufnehmen. Vorschussleistungen von einer Kasse an die andere innerhalb einer Gemeinde stellen sich erst dann als Schulden dar, wenn sie auf längere Zeit erfolgen; sonst bilden sie lediglich eine Kassagebahrung.

Die Aufnahme von Anleihen erfolgt ebenfalls durch Vermittlung der Kantonalbank. Sie hat sich daher auch über die notwendigen Voraussetzungen und insbesondere über die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu vergewissern.

Diese mehr oder weniger ausschliessliche Vermittlung von Schuldaufnahmen durch die Kantonalbank erleichtert der Aufsichtsbehörde wesentlich die Kontrolle über das Schuldenwesen in den Gemeinden.

[7]) Vgl. Statuten der Graubündner Kantonalbank, vom Kantonsrat aufgestellt, 1907, §§ 4 und 16.

V. Das Rechnungswesen.

Im Allgemeinen.

Grundlegend für das Rechnungswesen der Gemeinden ist noch heute, mit Ausnahme einiger Bestimmungen in Spezialverordnungen (Armen-, Schul- und Forstordnung) die bereits in die Verfassung von 1854 aufgenommene Bestimmung, dass über die gesamte Gemeindeverwaltung von den damit Beauftragten wenigstens alle zwei Jahre öffentlich genaue und spezifizierte Rechnung abgelegt werden müsse. Dadurch wird also lediglich gesagt, dass die Gemeinden zu einer Buchführung verpflichtet sind, und dass die mit der Besorgung derselben betrauten Personen wenigstens alle zwei Jahre Rechenschaft abzulegen haben. Der Gemeindeautonomie sollte mithin auch auf diesem Gebiete in Berücksichtigung der verschiedenen lokalen Verhältnisse so viel als möglich, Freiheit gelassen werden. In der Normalgemeindeordnung, die der Mehrzahl der Gemeinden zum Vorbild diente, wurde gesagt, welche Anforderungen das Rechnungswesen an die Gemeinden stelle. Darnach sollte die Buchführung ein klares Bild über die jeweilige Kapital- und Kassabewegung, sowie über den Stand des Gemeindehaushaltes überhaupt bieten. An Büchern sollten wenigstens die folgenden geführt werden: Inventar(Vermögens)-verzeichnis, Kassabuch, Haupt- oder Partienbuch und Verwaltungsrechnungsbuch, nebst den nötigen Rödeln. Damit war aber nur insoweit etwas erreicht, als in denjenigen Gemeinden, die sich an die Normalgemeindeordnung anlehnten,

ein möglichst einheitliches System zur Anwendung kam. Mit zunehmender Bedeutung der Gemeindeverwaltung als Basis der öffentlichen Verwaltung, musste man nur zu bald in Graubünden, wie überall, die nachteiligen Folgen einer allzu weit reichenden Autonomie wahrnehmen. Während man in einzelnen Kantonen zu einer im wesentlichen einheitlichen Regelung und Schematisierung des Rechnungswesens Zuflucht genommen, begnügt man sich in Graubünden damit, den Nachteilen der Autonomie durch Verschärfung der oberaufsichtlichen Kontrolle zuvorzukommen. Gerade die Erfolge und Erfahrungen dieser Kontrolle müssen allmählich dazu führen, nach gewissen Gesichtspunkten hin eine einheitliche Regelung zu treffen, mögen die lokalen Verhältnisse noch so verschieden sein. Aufgabe und Zweck des Rechnungswesens sind doch überall die gleichen, ob es sich nun um grosse oder kleine, um reiche oder arme Gemeinden handelt. Es soll nämlich eine Uebersicht vermittelt werden über die Einnahmen und Ausgaben, Kassabestand, Forderungen, Schulden, Ueberschuss oder Defizit, Vermögenszunahme oder Abnahme.

Ein wesentliches Uebel aber, das die Ausgestaltung eines zweckmässigen Rechnungssystems und ganz besonders eine korrekte Führung der betreffenden Rechnungsbücher verhindert, ist der Mangel am richtigen Verständnis. Dieser nur zu oft empfundene Mangel lässt auch vielfach die Scheu vor der Besorgung der Rechnungsführung, was ganz besonders in kleineren Gemeinden der Fall ist, begreifen. Diesem Mangel, der bei den heutigen Anforderungen an eine Gemeindebuchführung eher zu- als abnimmt, hat man auf verschiedene Weise entgegenzutreten gesucht. Man hat den Gemeindebehörden ein Schema zugestellt, welches in Anwendung auf normale Verhältnisse ein einfaches und erschöpfendes System einer Gemeindebuchführung enthält. Ein solches Schema ist ohne Zweifel von grossem Nutzen, aber setzt auch wieder ein gewisses Verständnis

voraus, zumal dort, wo es nicht ohne weiteres zur Anwendung kommen kann. Ein anderes Mittel besteht darin, dass man immer mehr zur Einführung von Instruktionskursen für den öffentlichen Verwaltungsdienst, sei es in den öffentlichen Schulen oder in Spezialkursen, wie es für die Forstverwaltung bereits der Fall ist, übergeht. In Graubünden war davon auch schon die Rede.[1]) Tatsächlich wird man auch nur dadurch zum erstrebten Ziele gelangen. —

Was im einzelnen das Rechnungswesen einer ordnungsgemäss verwalteten Gemeinde betrifft, so sollte dasselbe überall bestehen aus einem Büdget (Voranschlag), Kassa- und Rechnungsführung und Rechnungslegung, woran sich die Rechnungs- bezw. Finanzkontrolle schliesst.

Das Büdget (Voranschlag).

Eine ausdrückliche gesetzliche Pflicht zur Aufstellung von Gemeindebüdgets besteht nicht. Einzelne Gemeindeordnungen reden hievon als von einer selbstverständlichen Einrichtung, ohne jedoch nähere Bestimmungen darüber getroffen zu haben. In einer jeden Gemeinde sollte aber zum Zwecke eines geregelten Finanzhaushalts die Aufstellung eines jährlichen Büdgets die Regel und obligatorisch vorgeschrieben sein. Dank der oberaufsichtlichen Kontrolle besitzen nun wenigstens alle grösseren Gemeinden Voranschläge. Ein gänzliches Absehen von einem förmlichen Büdget kann höchstens in ganz kleinen Gemeinden ohne Nachteil erfolgen; hingegen sollten auch hier zwei- oder mehrjährige Voranschläge eines Gemeindehaushaltsplanes zur Regel werden. Der Wirkungskreis eines öffentlichen Gemeinwesens unterscheidet sich vom Geschäftsbetrieb eines Kaufmannes, der seine Geschäfte je nach Umständen ausdehnt oder einschränkt. Die Gemeinde ist infolge ihres

[1]) Vgl. Berichte der Geschäftsprüfungskommission der letzten Jahre.

obligatorischen Aufgabenkreises zu mehr oder weniger regelmässig wiederkehrenden Leistungen verpflichtet. Diesen gegenüber stehen ihr zum Voraus berechenbare Einnahmen zur Verfügung. Gestützt darauf kann durch ein Büdget die Grundlage und Richtschnur geschaffen werden sowohl für die Rechnungsführung, indem es ihr den Rahmen vorzeichnet, als für die Verwaltung, durch Feststellung eines Planes der zu lösenden Aufgaben und vorzunehmenden Operationen. Ohne Büdget ist eine Gemeindewirtschaft kopflos.

Dem Aufbau und der Form nach zerfällt das Büdget in zwei Hauptteile: Ausgaben und Einnahmen. Im übrigen ist der Aufbau sehr verschieden, je nach den Verhältnissen. Es muss so viel als möglich mit dem Schema der Rechnungsstellung übereinstimmen. Zunächst werden die Pflichtaufgaben angeführt, welche jeder Verwaltungszweig im betreffenden Jahr erfordert, sodann die nötigen Beträge zur planmässigen oder Nachholung versäumter Schuldentilgung; endlich auch Beträge zur Ergänzung einer allfälligen Vermögensverminderung, wenn hiezu eine Pflicht besteht. Demgegenüber erfolgt ein Voranschlag über die zu erwartenden Einnahmen. Wenn der Voranschlag der Einnahmen zu weiteren Ausgaben berechtigt, erfolgt die Einstellung freiwilliger Aufgaben. Da das Büdget die Grundlage des Haushalts der Finanzperiode bilden soll, müssen die Ansätze mit möglichster Genauigkeit hergestellt werden. Zu dem Zwecke werden daher am besten die Ergebnisse der letztabgeschlossenen Jahresrechnung berücksichtigt. Einnahmen und Ausgaben, deren wahrscheinliche Höhe unsicher ist, werden nach dem Durchschnitt der drei letztgestellten Jahresrechnungen aufgenommen. Für Einnahmerückstände aus dem Vorjahre gilt die Regel, dass sie in das Büdget eingestellt werden, um Einnahmen zu ersetzen, welche im Büdgetjahre wahrscheinlich nicht eingehen werden. Selbstverständlich kann aber nur der

Betrag eingesetzt werden, der voraussichtlich dem im Rückstand bleibenden Betrag des Büdgetjahres entspricht.

Die provisorische Aufstellung des Gemeinde-Büdgets wird vom Gemeinderat bezw. einer Finanzkommission besorgt und zwar sollte sie, was zum Teil auch der Fall ist, vor der Revision der Gemeinderechnungen erfolgen, damit das Büdget zugleich mit den Gemeinderechnungen einer Prüfung unterzogen werden kann. Dieser Forderung kommen einzelne Gemeindeordnungen insofern nach, als sie bestimmen, dass das Büdget eine bestimmte Zeit vor der Beschlussfassung öffentlich aufgelegt werde, damit die Büdgetansätze beanstandet bezw. Bemerkungen mündlich oder schriftlich hiezu angebracht werden können. In anderen Fällen wird dasselbe der Gemeindeversammlung auch vorgelesen, was dort unzweifelhaft zu empfehlen ist, wo der Umfang des Büdgets nicht allzu gross ist und zu den einzelnen Büdgetansätzen die nötigen Erläuterungen gegeben werden.

Die definitive Festsetzung und Votierung wird überall der Kompetenz der Gemeindeversammlung vorbehalten.[2]) Das Büdget, das von der Gemeinde beschlossen worden ist, hat für die Gemeindebehörden die Wirkung eines verbindlichen Beschlusses. Wird also ein Büdget zur Richtschnur genommen, hat sich die Verwaltungstätigkeit innert dem durch das Büdget gezogenen Rahmen zu bewegen.

Was aber diesbezüglich Laband[3]) über das Staatsbüdget sagt, kann in analoger Weise auch für die Gemeinden Beachtung finden: „Niemals kann der Etat (Büdget) in dem Sinne festgestellt werden, dass Abweichungen von ihm überhaupt nicht vorkommen dürfen. Da er sich auf

[2]) Eine Vorlage des Büdget an die Regierung kann ausnahmsweise erfolgen, wenn die betreffenden Gemeindeverwaltungen unter unmittelbare Aufsicht des Regierungsrates gestellt sind.

[3]) Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Bd. II, S. 994.

die Zukunft bezieht, so kann seine Feststellung nur mit demjenigen Grade der Sicherheit erfolgen, mit welchem man die Zukunft vorsehen und vorher bestimmen kann. Gerade in finanzieller Hinsicht ist seine bindende Kraft am geringsten, da die Höhe der Ausgaben und Einnahmen zum grossen Teil von tatsächlichen Verhältnissen bedingt, die teils nicht vom freien Willen abhangen, teils nicht mit Sicherheit vorher erkannt werden können. Aber auch die materiellen Gründe und Zwecke der Ausgaben lassen sich nicht mit absoluter Sicherheit vorher fixieren. Der Etat soll keine Schablone sein, in welche die Verwaltung durchaus gepresst werden muss, sondern eben nur ein der Verwaltung vorgezeichnetes Programm."

Immerhin ist es selbstverständlich, dass die Mittel, die der Gemeindeverwaltung durch das Büdget zur Verfügung gestellt werden, soweit als möglich in dem Sinne verwendet werden müssen, in dem sie verlangt oder bewilligt worden sind. Die während der Finanzperiode infolge notwendiger oder nützlicher Bedürfnisse zu Tage tretenden Abweichungen vom Büdget können mancher Art sein. Praktisch von Bedeutung sind jene Abweichungen, welche in Mehrausgaben bestehen, d. h. die im Büdget vorgesehenen Summen überschreiten. Man spricht in diesen Fällen von Büdgetüberschreitungen. In Bezug auf die Frage, inwieweit im einzelnen Büdgetüberschreitungen möglich sind, wird es in erster Linie auf die rechtliche Natur der Ausgaben ankommen, um welche es sich handelt. Büdgetansätze z. B. zur Unterstützung von Genossenschaften, sozialen Unternehmungen, überhaupt die in das Büdget eingestellten Ausgaben der freiwilligen Betätigung der Gemeinden dürfen nur in den seltensten Fällen überschritten werden.

Auf dem Gebiete des obligatorischen Ausgabenkreises ist die Sache anders. Man wird hier beispielsweise die Armenunterstützung nicht deshalb einstellen dürfen, weil

die hiefür im Büdget vorgesehenen Mittel erschöpft sind. Ferner wird man auch nicht von einer Ausgabenmehrung Umgang nehmen können, wenn dadurch die Steigerung einer Einnahme erzielt werden kann. Als leitender Grundsatz muss wohl gelten, dass Ueberschreitungen von Ausgabenansätzen nur dann stattfinden dürfen, wenn es sich um Ausgaben handelt, die nach Massgabe des Ausfalls oder bei Erzielung der Einnahmen gemacht werden müssen, wenn also nicht das freie Belieben der Behörden, sondern der Zwang der Umstände Ursache der Ueberschreitung ist.[4])

Wenn also einerseits in gewissem Umfange die Zulässigkeit von Büdgetüberschreitungen aus Gründen der Notwendigkeit und Nützlichkeit zugestanden werden muss, so ist andererseits zu bedenken, dass die Gemeindeverwaltung auf ihre eigene Verantwortlichkeit gehandelt und ihre Handlungsweise infolgedessen der Genehmigung der Gemeindeversammlung bedarf. Es ist daher erforderlich, dass Büdgetüberschreitungen jedesmal im nächsten Jahre, nachdem sie entstanden sind, zur büdgetmässigen Genehmigung vorgelegt werden. Es ist jedoch auch möglich, dass bei der jeweils notwendig werdenden Ueberschreitung vorerst die Genehmigung eingeholt wird. Dies ist ganz besonders dort der Fall und auch notwendig, wenn für einen bestimmten Zweck eine Summe ausgesetzt worden ist mit der Absicht, dass diese Summe nicht erhöht werden dürfe. Sodann auch dort, wo man über die Nützlichkeit und Notwendigkeit einer Mehrausgabe verschiedener Ansicht sein könnte und infolgedessen nicht mit Sicherheit auf deren nachträgliche Genehmigung zu rechnen ist.

Abgesehen von solchen Fällen bildet die nachträgliche Genehmigung die Regel. Es muss daher Aufgabe der Rechnungskontrolle sein, durch Vergleich der Rechnungsposten

[4]) Vgl. Seydel, Bayerisches Staatsrecht, Bd. IV, S. 406.

mit den bezüglichen Büdgetposten festzustellen, inwieweit Büdgetüberschreitungen vorgekommen sind.[5])

Die Kontrolle der büdgetmässigen Finanzwirtschaft hängt im einzelnen sehr viel von der Form des Büdgets ab. Wie man in den Gemeinden den verschiedensten Büdgetformen begegnet — von der einfachsten in Bauschsummen aufgeführten Einnahmen und Ausgaben bis zur streng nach Titeln und Kapiteln bezw. Haupt- und Unterabteilungen gegliederten Ordnung — je nachdem kann auch die Kontrolle genauer oder weniger genau erfolgen. Durch die genauere Spezialisierung des Büdget, sofern diese mit richtigem Verständnis und Sorgfalt erfolgt ist, kommt auch genauer der Wille der Gemeindeversammlung zum Ausnauere Spezialisierung des Büdgets, sofern diese mit richeinzelne auf die Innehaltung der einzelnen Büdgetposten die Prüfung ermöglichen, während bei einer primitiven Büdgetform dies durch die gewöhnliche Gegenüberstellung mit dem Rechnungsresultat nicht so leicht möglich ist. Die letztere Form wird eben nur eine allfällige Ueberschreitung des Büdgets im Endresultat feststellen lassen, wodurch leicht ungerechtfertigte Mehrausgaben durch die Gesamteinnahmen ausgeglichen werden und schliesslich im Endresultat nicht zum Vorschein kommen. Es ist jedoch wohl möglich, dass bei sehr geringem Umfange des Finanzhaushalts einer Gemeindewirtschaft allfällige Mehrausgaben schon aus der gewöhnlichen Rechnungskontrolle sich feststellen lassen. Für solche Gemeindewirtschaften ist jedoch das Büdgetbedürfnis sehr gering.

Hinsichtlich der Genehmigung von Büdgetüberschreitungen macht Brockhaus[6]) die Unterscheidung wie folgt: Ergibt sich bei der Prüfung die Notwendigkeit des Mehraufwandes, so muss die Ueberschreitung genehmigt

[5]) Vgl. Zorn, Reichsstaatsrecht, Bd. II, S. 374 ff.

[6]) Vgl. Brockhaus, in Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, Bd. II, Der Staatshaushalt, S. 477.

werden. Stellt sich heraus, dass die Ueberschreitung zwar nicht notwendig, wohl aber nützlich gewesen, so wird die Genehmigung nur in den seltensten Fällen, etwa mit Rücksicht auf herrschende Finanznot, versagt werden dürfen. War sie weder notwendig noch nützlich, besteht die Pflicht, die Genehmigung zu versagen.

Wenn Ausgabeermächtigungen bis zum Schlusse der Finanzperiode nicht verwirklicht werden, erlöschen sie. Ebenso erfordern Kreditüberschreitungen während des Jahres auf andere Abschnitte oder Rubriken Genehmigung der beschliessenden Behörde.

Für die Verwaltungsorgane hat die Genehmigung die Folge, dass sie von der Verantwortlichkeit — die Fälle der durch strafbare Handlungen bedingten Haftbarkeit vorbehalten — entlastet werden. Es ist dies die Folge eines Rechtsprinzips des Staatsrechtes: Wer für seine Handlungen einem anderen verantwortlich ist, wird durch die Zustimmung des letzteren zu einer Handlung von seiner Verantwortlichkeit für diese Handlung entlastet.[7]) Erfolgt die Gemeindeverwaltung ohne Büdget, so erfolgt die Verwaltungstätigkeit auf eigene Verantwortlichkeit der Verwaltungsorgane. Den Masstab für die Beurteilung dieser Verantwortlichkeit gibt nun die Unterscheidung zwischen Einnahmen und Ausgaben, zu welchen die Gemeinde nur durch das Büdget ermächtigt wird, und denjenigen Befugnissen, welche die Gemeinde auf Grund der Gesetze hat, die also durch das Büdget nicht begründet, sondern nur in ihrer finanziellen Bedeutung anerkannt werden.[8])

Die Fraktionen sind infolge der Delegation von gewissen Verwaltungszweigen auch zu eigener Büdgetauf-

[7]) Vgl. Laband, a. a. O., Bd. II, S. 1000; A. Geeser, Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Beamten, 1898, S. 150 ff. (Befreiung durch Genehmigung der Geschäftsführung).

[8]) Laband, a. a. O., Bd. II, S. 1014.

stellung und Rechnungsführung unter Aufsicht und Kontrolle der Hauptgemeinde ermächtigt.

Rechnungsführung und Rechnungslegung.

Haupterfordernis der Rechnungsführung ist, dass sie genau und übersichtlich sei, kurz, den Grundsätzen einer öffentlichen Komptabilität entspreche. Seitdem durch das Schema für Gemeindebuchführung versucht worden ist, den Gemeinden für ihre Rechnungsführung hilfreich an die Hand zu gehen, hat man sich tatsächlich an dasselbe, soweit möglich, angelehnt, jedoch nicht ohne einen gewissen Zwang durch die Oberaufsichtsbehörde.

Ueber die einzelnen notwendig anzulegenden Bücher, sofern die Verhältnisse nicht zu Abweichungen Anlass geben, insbesondere über deren Zweck und Führung gilt in Kürze Folgendes:[9])

1. Das Inventarienbuch, das am Anfang und am Ende einer Rechnungsperiode zu erstellen ist, muss sämtliche vorhandenen Aktiven und Passiven der Gemeinde enthalten. Bringt man die Passivsumme von der Aktivsumme in Abzug, so ergibt sich das reine Vermögen. Eine Ausscheidung in realisierbare und nicht realisierbare, rentable und nicht rentable Vermögensbestandteile, wie sie in einigen Kantonen auch erfolgt und eigentlich überall erfolgen sollte, findet nicht statt. Erneuerungen des Inventars in gewissen Zeitperioden erfolgt nur von wenigen Gemeinden in richtiger Weise. Bei Feststellung des Inventars gilt für Alpen, Weiden und Wälder der Wert, der sich ergibt gemäss Regulativ für die Taxation der Alpen, Weiden und Wälder von Gemeinden und Privaten vom 22. Juni 1872.

2. Kassabuch. In dasselbe sind bei Beginn eines Jahres zunächst der nach Abschluss der letzten Jahres-

[9]) Vgl. Muster für eine Gemeindebuchführung.

rechnung verbliebene Barbetrag (Saldo) und sodann alle im laufenden Rechnungsjahr der Kasse ein- und ausgehenden Barschaften und, streng genommen, auch die durch Verrechnung ausgeglichenen Einnahmen und Ausgaben, einzutragen. Die Eintragung muss regelmässig und genau nach der Reihenfolge der Zahlung geschehen und zwar so, dass zwischen den einzelnen Buchungen kein zu Nachträgen benützbarer Raum offen bleibt. Gleichartige Einnahme- und Ausgabeposten, aus zahlreichen kleinen Beträgen zusammengesetzt (Taglöhne etc.), können in einer Summe erfolgen, vorausgesetzt, dass dieselben in Einzugsrödeln und Zahllisten einzeln dargestellt sind.

3. Die Verwaltungs- oder Betriebsrechnung. Diese hat alle Einnahmen und Ausgaben bezw. alle gegen bar und auf Kredit gemachten Geschäfte für das betreffende Betriebsjahr zu enthalten, sofern sie nicht schon vorhandene Vermögensbestandteile betreffen. Eingehende Rückstände aus früheren Rechnungsjahren kommen selbstverständlich nicht mehr in die laufende Betriebsrechnung, ebenso wenig Kapitalanlagen und Rückzahlungen (ausgenommen Amortisationen), da solche Finanzgeschäfte keine materielle Aenderung des Vermögensstandes zur Folge haben. Desgleichen berühren Rechnungsverhältnisse, die in einer späteren Rechnungsperiode, als in derjenigen ihrer Entstehung, zur Realisierung gelangen, die Verwaltungsrechnung zur Zeit ihrer Entstehung nicht. Um die Führung der Verwaltungsrechnung zu erleichtern, kann hiefür im Kassabuch eine besondere Rubrik errichtet werden, wodurch auch auf jeden beliebigen Zeitpunkt die Feststellung des Rechnungsergebnisses ermöglicht wird.

4. Im Partien- oder Konto-Korrentbuch sind alle auf Kredit gehenden Posten einzutragen. Der Zweck dieses Buches erfordert, dass in demselben für jede Forderung und jede Schuld bezw. für jeden Schuldner oder

Gläubiger eine besondere Rechnung eröffnet wird. Diese Rechnungen werden mit den Namen der Schuldner oder Gläubiger überschrieben, und es findet in denselben die Gegenüberstellung der Leistungen der Gemeinde an die Schuldner oder Gläubiger und der Leistungen (Lieferungen oder Zahlungen) der letzteren an die Gemeinde statt. —

Von den aufgezählten Büchern muss zum allerwenigsten ein richtig geführtes Kassabuch in einem jeden noch so kleinen Gemeinwesen verlangt werden. Und tatsächlich muss man auch zufrieden sein, wenn in einzelnen von den kleinsten Gemeinden die Verwalter die täglichen Einnahmen und Ausgaben richtig und vollständig in ein Kassabuch eintragen und auf Grund desselben dann die Jahresrechnung rechtzeitig richtigstellen. Grössere Gemeinden dagegen gehen über das oben angeführte Mass von Büchern hinaus. Für gewerbliche Betriebe (Gas-, Elektrizitätswerke etc.) wird kaufmännische Buchführung angewendet und sodann aus den Rechnungsabschlüssen die nötigen Angaben entnommen für die Darstellung des Vermögensstandes der Gemeinde.

Neben der Rechnungsführung der allgemeinen Verwaltung kommt noch die Buchführung für die getrennten Verwaltungszweige, wie Schul-, Armenwesen und Verwaltung von Stiftungsvermögen in Betracht. Während die allgemeinen Grundsätze hier die gleichen sind, kann sich die Form bei gewöhnlichen Verhältnissen wesentlich einfacher gestalten.

Am Schlusse der Rechnungsperiode wird die Bilanz (Ausgangsbilanz) gezogen. Dadurch ist es möglich, durch Gegenüberstellung dieser Bilanz mit dem Vermögensstand des letzten Rechnungsabschlusses bezw. Eingangsbilanz dieser Rechnungsperiode, Abgang und Zuwachs beim Gesamtvermögen darzustellen. Der sich aus der Bilanz ergebende Vorschlag oder Rückschlag im Gesamtvermögen muss mit dem Unterschied, der sich zwischen dem als Eingangsbilanz

und dem als Ausgangsbilanz aufgeführten Vermögensausweis ergibt, übereinstimmen.

Die Rechnungslegung. Für sämtliche mit der Rechnungsführung betrauten Organe besteht die Verpflichtung zur Rechnungsablage. Der Rechnungsführer hat den Nachweis der formellen wie sachlichen Richtigkeit seiner Rechnungen zu erbringen. Letzteres geschieht durch Beifügung der Rechnungsbelege. In Uebereinstimmung mit der einjährigen Finanzperiode findet in der Regel auch jährliche Rechnungslegung statt.[10]) Bestimmte Termine für die Rechnungslegung bestehen nicht. Je exakter die Rechnungsführung im Laufe des Jahres gepflegt wurde, desto frühzeitiger werden die Verwalter ihre Jahresrechnungen ablegen können, was auch im Interesse der darauffolgenden Finanzperiode liegt. Als Regel gilt, dass an der sogenannten „Märzengemeinde" die Rechnungsrevisoren das Resultat der Rechnungsprüfung der Gemeindeversammlung vorzulegen haben.

Die Rechnungs- oder Finanzkontrolle.

Sie ist eine zweifache: die ordentliche regelmässig am Schlusse jeder Finanzperiode erfolgende gemeinderechtliche Kontrolle und die ausserordentliche Staatskontrolle. Es ist klar, dass den Kontrollorganen eine umso grössere Aufgabe obliegt, je selbständiger und unabhängiger eine Verwaltung ist.

Was zunächst die gemeinderechtliche Kontrolle anbelangt, so ist jede Gemeinde hiezu verfassungsgemäss (Art. 40, Abs. 4) verpflichtet. Sie kann entweder direkt von der Gemeindeversammlung oder durch eine von dieser bestellten Behörde ausgeübt werden. In fast allen Gemeindeordnungen findet sich demnach die Bestimmung, dass anlässlich der Vorstandswahlen, gewöhnlich für eine Amts-

[10]) K.-V., Art. 40, Abs. 4.

dauer von zwei Jahren zwei oder mehr Rechnungsrevisoren (Prüfungskommission) zu bestellen sind. Die direkt erfolgende Rechnungskontrolle durch die Gemeindeversammlung kommt ganz selten in kleinen Gemeinden vor. Diese Prüfung, die etwa in einem Ablesen der Einnahme- und Ausgabeposten und des Vermögensverzeichnisses besteht, kann selbst bei den einfachsten Verhältnissen nicht als hinreichend angesehen werden.

Ueber die Art und den Umfang der Prüfung enthalten die wenigsten Gemeindeordnungen ausführliche Bestimmungen. In der Regel sollte aber die Prüfung, auch wenn keine bestimmten Vorschriften vorhanden sind, so erfolgen, dass dadurch Sicherheit für die Richtigkeit aller Buchungen und Eintragungen und der auf diese sich stützenden Rechnungsergebnisse gegeben wäre. Dieser Zweck kann aber in richtiger Weise nur durch bestimmte Vorschriften erreicht werden.

Hinsichtlich der Kassarechnung sollte geprüft werden, ob der Saldobetrag der letzten Jahresrechnung richtig eingetragen wurde; sodann ist es nicht genug, das Kassabuch zu addieren und mit dem Barbestand zu vergleichen, sondern es muss darauf gesehen werden, dass alles pflichtgemäss eingenommen und mit den Verkaufs- und Einzugsrödeln und den sonstigen Belegen übereinstimmt. Die Ausgaben müssen durch Anweisungen und Empfangscheine belegt sein; dabei ist zu prüfen, ob sie wirklich notwendig waren und auch sparsam und mit Sachkenntnis verfahren wurde. Selbst wenn der Posten büdgetiert war, sollte festgestellt werden, ob ein Bedürfnis für die Ausgabe vorlag. Wo ein Büdget zur Richtschnur genommen wurde, muss die Uebereinstimmung der Rechnungsresultate mit den Büdgetansätzen festgestellt werden. Dies setzt jedoch voraus, dass das Büdget bei der letzten Kontrolle geprüft worden ist.[11]) Die Prüfung hat

[11]) Vgl. das über das Büdget Gesagte, S. 127 ff.

sich weiter zu erstrecken auf den Stand des Vermögens, ob die dazu gehörigen Werttitel vorhanden und auch genügende Sicherheit bieten; sodann, ob Schuldtitel, Assekuranzformulare etc. in Ordnung sind. Umso zweckmässiger und praktischer wird die Prüfung, wenn sie auch ausgedehnt wird auf die einzelnen Verwaltungszweige der Gemeinde. Eine solche Kontrolle setzt jedoch aussergewöhnliches Verständnis der Prüfenden voraus. Aus dem wirklich empfundenen Mangel an einer Wegleitung für die Rechnungskontrolle, da die meisten Gemeindeordnungen, wie erwähnt, darüber nur dürftige Bestimmungen enthalten, hat die Regierung vor zwei Jahren den Gemeinden eine solche Wegleitung zugestellt. In Wirklichkeit ist die Prüfung in der Mehrzahl der Gemeinden noch immer eine mangelhafte und beschränkt sich im wesentlichen auf eine Kontrolle in arithmetischer Hinsicht. Man hat sich selbst da und dort daran gewöhnt, sie als eine notwendige Formalität anzusehen. Dies kann und wird auch dort der Fall sein, wo die nötigen Kräfte fehlen und trotzdem Kontrollorgane bestellt werden müssen. Solche Gemeinden sollten nicht anstehen, sofern ihnen die nötigen rechnungsverständigen Kräfte nicht zur Verfügung stehen, Sachverständig zuzuziehen und gerade in diesem Punkte die Auslagen am wenigsten sparen. Dazu kommt nicht selten, infolge von Verwandtschafts- oder Abhängigkeitsverhältnissen, eine gewisse Befangenheit der Rechnungsrevisoren.

In einzelnen Gemeinden wird im Interesse der Rechnungskontrolle Publizität der Rechnungen mit Rücksicht auf die Gemeindeglieder vorgesehen. Die Rechnungsabschlüsse müssen einige Zeit vor deren Genehmigung zur allgemeinen Einsicht aufgelegt werden. Diese öffentliche Auflegung hat für die Gemeindeglieder die Bedeutung, dass sie einerseits in Stand gesetzt werden, ihre Bedenken bei den kompetenten Organen in der Gemeinde selbst vorzubringen, für ihre Ansicht unter den anderen Stimmung zu

machen, oder vom Beschwerderecht bei der Oberaufsichtsbehörde Gebrauch machen zu können.

Bei aller Anerkennung dieser öffentlichen Auflegung kommt ihr doch nur geringe Bedeutung zu. Zum Teil aus Interesselosigkeit, zum Teil aber auch, weil das nötige Verständnis fehlt, wird davon fast kein Gebrauch gemacht.

Vom Resultate ihrer Prüfung haben die Rechnungsrevisoren überall der Gemeindeversammlung Rechenschaft abzulegen. Der Kontrollbericht mit allfälligen Vorschlägen und Anträgen wird in der Regel nach Genehmigung durch die Gemeindeversammlung in ein besonderes Rechnungsprotokoll oder in das Protokoll der Gemeinde eingetragen. Damit wird die weitere Kontrolle bezweckt, dass den Vorschlägen, gerügten Mängeln und Beschlüssen Folge geleistet werde.

Zur gemeinderechtlichen Kontrolle kommt die ausserordentliche Kontrolle durch die Oberaufsichtsbehörde (Staatskontrolle) hinzu. Sie erfolgt entweder durch Vermittlung der Kreise oder durch einen besonders Beauftragten der Regierung, in den letzten Jahren durch Beamte der Kantonsfinanzverwaltung. Die Vermittlung der Kreise tritt gegenüber der Verwendung von Beauftragten der Kantonsfinanzverwaltung immer mehr zurück. Diese Kontrolle hat zunächst stets zu erfolgen, wenn sie notwendig wird. Dieser Fall kann in verschiedener Weise eintreten: nämlich dann, wenn durch die gemeindliche Kontrolle verschiedene Unregelmässigkeiten aufgedeckt werden und ein Eingreifen der staatlichen Kontrolle erforderlich machen, oder infolge von Beschwerden der Gemeindeglieder, oder auch dann, wenn sich eine Gemeinde unfähig erweist, mit eigenen Mitteln den Gemeindebedarf zu decken, und selbstverständlich gegen alle Gemeinden, die unter Kuratel stehen. Die staatliche Kontrolle erfolgt aber auch unvermittelt, jedoch nicht solchen Gemeinden gegenüber, die im Rufe einer ordentlichen Verwaltung stehen (vgl. „Staatsaufsicht“).

Die Prüfung dieser Kontrollorgane erstreckt sich weniger auf die formelle als vielmehr auf die materielle Ordnung in der Gemeinde, insbesondere auf die Vermögensverwaltung, zweckmässige Bewirtschaftung der Gemeindegüter, richtige Tilgung der Schulden, rechtzeitige Einführung von Steuern etc.; sowie auch über die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und die Pflichterfüllung der Gemeindebeamten und Behörden. Ueber alle diese Punkte sollte eigentlich auch die gemeindliche Kontrolle wachen. Von den Organen der staatlichen Kontrolle kann und wird dies aber viel unbefangener und fachkundiger geschehen. Die jährlichen Berichte des Finanzkontrolleurs geben hinreichendes Zeugnis von der Notwendigkeit und Nützlichkeit dieser Kontrolle. In manchen Gemeinden ist sie selbst zur Herstellung der formellen Ordnung ebenso notwendig, wie für die materielle Ordnung. Nicht selten müssen Gemeinden durch den Finanzkontrolleur angeleitet werden, ein den Gemeindeverhältnissen angepasstes Rechnungssystem einzuführen. Zu selbständigem Eingreifen hinsichtlich der Herstellung der materiellen Ordnung ist der Beauftragte nur dann ermächtigt, wenn ihm von der Oberaufsichtsbehörde dieses Recht delegiert wurde. In der Regel macht er die nötigen Vorschläge der Regierung, über deren Weisungen und Anordnungen er dann zu wachen hat.

Gegenüber den Kreisen hat die Kontrolle durch Beauftragte der kantonalen Finanzverwaltung unbedingt grosse Vorteile, so hauptsächlich wegen des unmittelbaren Verkehrs mit der Aufsichtsbehörde.[12])

An dieser Stelle wäre noch die Drucklegung des Vermögensverzeichnisses und einer kurzen Zusammenstellung der Gemeinderechnung, wie sie vereinzelt vorkommt und in allen grösseren Gemeinden vorkommen sollte, zu befür-

[12]) Im Jahre 1910 wurden so 63 (im Jahre 1909 61) Gemeinderechnungen geprüft.

worten. Dadurch könnte nicht nur das Interesse und Verständnis der Gemeindeglieder für das öffentliche Leben verstärkt werden, sondern es wäre auch der leichtere Weg gebahnt zu einer Gemeindefinanzstatistik. —